UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

RAFAELA PINTO SERPA

A UNIÃO AFRICANA E O GERENCIAMENTO DE CONFLITOS NO CONTINENTE: A ARQUITETURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA (APSA)

Porto Alegre
2017

RAFAELA PINTO SERPA

A UNIÃO AFRICANA E O GERENCIAMENTO DE CONFLITOS NO CONTINENTE: A ARQUITETURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA (APSA)

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Orientador(a): Dr.ª Analúcia Danilevicz Pereira

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Serpa, Rafaela Pinto
A União Africana e o gerenciamento de conflitos no continente: a Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) / Rafaela Pinto Serpa. -- 2017.
85 f.
Orientadora: Analúcia Danilevicz Pereira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Segurança Internacional. 2. África. 3. Conflitos. 4. União Africana. 5. Missões de paz. I. Pereira, Analúcia Danilevicz, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

RAFAELA PINTO SERPA

A UNIÃO AFRICANA E O GERENCIAMENTO DE CONFLITOS NO CONTINENTE: A ARQUITETURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA (APSA)

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharela em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 4 de janeiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.ª Dr.ª Analúcia Danilevicz Pereira - Orientadora

UFRGS

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

UFRGS

Prof.ª Dr.ª Kamilla Raquel Rizzi

UNIPAMPA

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à República Federativa do Brasil pela oportunidade de realizar meus estudos no ensino superior em uma universidade pública e de altíssima qualidade. Agradeço também à Universidade Federal do Rio Grande do Sul e à Faculdade de Ciências Econômicas pelo excelente ensino que tive e pelo apoio sempre prestado por seus funcionários em qualquer situação necessária.

Agradeço, igualmente, à professora Analúcia Danilevicz Pereira, por ter me orientado não apenas durante todo o processo de formulação e escrita deste trabalho, mas também por ter confiado em meu potencial ao longo dos dois anos em que atuei como sua bolsista de iniciação científica junto ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) e como Assistente de Edição da Revista Brasileira de Estudos Africanos (RBEA). Nesse sentido, agradeço a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) pelo financiamento dessa pesquisa.

Deixo também meu agradecimento ao papel desempenhado pelos projetos de extensão da UFRGS, os quais foram essenciais para minha formação como estudante, pesquisadora e cidadã.

Agradeço aos meus amigos e amigas que estiveram presente durante todo o processo de elaboração desse trabalho.

Agradeço ao meu sogro Wilson e minha sogra Sandra, que infelizmente não pode ver o final dessa trajetória, e minha tia Joselma pelo incentivo e torcida em todos os momentos.

Agradeço também meus pais, Maria Helena e Sergio, por me proporcionarem a vida que tenho, por acreditarem em mim em absolutamente todos os momentos, por me apoiarem e por sempre terem estado presente.

Por fim, não teria palavras para demonstrar minha gratidão ao meu companheiro, Vitor. Portanto, dedico-lhe este trabalho.

It is clear that we must find an African solution to our problems, and that this can only be found in African unity.

Kwame Nkrumah

RESUMO

Desde as independências africanas, a segurança dos jovens Estados foi questão central para a África. A superação das disputas internas e externas eram essenciais para a construção desses Estados. Dessa forma, os países africanos buscaram soluções dentro do continente para o estabelecimento da paz e promoção do desenvolvimento. Nesse sentido, a cooperação foi vista desde o início como alternativa para superação desses problemas. Neste trabalho, portanto, analisa-se o papel da União Africana como alternativa para resolução e gerenciamento de conflitos no continente. Abordando aspectos sobre a situação securitária no continente e sobre os mecanismos de paz e segurança atuantes, principalmente a partir da criação da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) em 2002 e sua atuação na estabilização do Burundi (2003-2004), Sudão (2004-2007) e Somália (2007-presente), buscou-se analisar como vem sendo a participação da organização continental africana no gerenciamento de conflitos.

Palavras-chave: União Africana. Segurança. Conflitos africanos. Manutenção da paz. Missões de paz.

ABSTRACT

Since the processes of independence of Africa, the security of young states has become central issue in Africa. Overcoming internal and external disputes were essential to the construction of these states. Thus, African countries have sought solutions within the continent for the establishment of peace and the promotion of development. In this sense, cooperation was seen from the beginning as an alternative to overcome these problems. Therefore, the present work analyzed the role of the African Union as an alternative for conflict resolution and management in the continente. Addressing aspects of the security situation on the continent and on peace and security mechanisms, particularly since the establishment of the African Peace and Security Architecture (APSA) in 2002 and its role in stabilizing Burundi (2003-2004), Sudan (2004-2007) and Somalia (2007-present), the objective was to analyze the participation of the African continental organization in the management of conflicts.

Keywords: African Union. Security. African conflicts. Peacekeeping. Peace missions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DEABREVIATURAS E SIGLAS

AMIB	Missão da União Africana no Burundi
AMIS	Missão da União Africana no Sudão
AMISEC	Missão de União Africana de Monitoramento das Eleições em Comores
AMISOM	Missão da União Africana na Somália
AMU	União do Magreb Árabe
APF	Fundo de Apoio à Paz para África
APSA	Arquitetura da Paz e Segurança Africana
ASF	Força Africana de Pronto Emprego
AUBP	Programa de Fronteiras da UA
BINUB	Escritório Integrado das Nações Unidas no Burundi
CADSP	Política de Defesa e Segurança Comum Africana
CARIC	Capacidade Africana de Resposta Imediata a Crises
CASF	Força de Espera Centro Africana
CCM	Comissão Conjunta de Cessar-fogo
CEEAC	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
CFC	Comissão de Cessar-Fogo
CEN-SAD	Comunidade dos Estados do Sahel e do Saara
CEWARN	*Conflict Early Warning and Response Mechanism*
CEWS	Sistema Continental de Alerta Antecipado
COMESA	Mercado Comum da África Oriental e Austral
COMWARN	*COMESA Early Warning System*
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
EAC	Comunidade da África Oriental
EACWARN	*EAC Early Warning System*
EASF	Força de Espera Africana Oriental
ECOMOG	Grupo de Monitoramento de Cessar-fogo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
ECOWARN	*ECOWAS Warning and Response Network*
ESF	Força de Espera da ECOWAS

EUA	Estados Unidos da América
EWS	Sistemas de Alerta Antecipado
FED	Fundo Europeu para o Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRODEBU	*Front pour la Démocratie au Burundi*
ICISS	*International Commission on Intervention and State Sovereignty*
IGAD	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
IGASOM	*IGAD Peace Support Mission in Somalia*
IPEP	Painel Internacional de Personalidades Eminentes
JEM	*Justice and Equality Movement*
MAC	Centro de Observação e Monitoramento
MARAC	*Mecanisme d'Alerte Rapide d'Afrique Centrale*
MINURSO	Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental
MINUSCA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para Estabilização da República Centro-Africana
MINUSMA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para Estabilização do Mali
MISCA	Missão Internacional de apoio à República Centro-Africana
MONUSCO	Missão de Estabilização das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MoU	Memorando de Entendimento
NASF	Força de Espera Norte Africana
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUB	Operação da Paz das Nações Unidas no Burundi
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PCRD	Política de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito
PLANELM	*Planning Element*
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PoW	Painel dos Sábios
PSC	Conselho de Paz e Segurança
PSD	Departamento de Paz e Segurança

PSOF	Mecanismo de Operação de Apoio à Paz
PSOs	Operações de Apoio à Paz
RCA	República Centro-Africana
RDC	República Democrática do Congo
REC	Comunidade Econômica Regional
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SAPSD	*South African Protection Service Detachment*
SASF	Força de Espera da SADC
SCA	Avaliação Estratégica de Conflitos
SLM/A	*Sudan Liberation Movement/Army*
SSR	Reforma do Setor de Segurança
TCCs	*Troop-Contributing Countries*
TFG	Governo Federal de Transição
TFIs	Instituições Federais de Transição
TNG	Governo Nacional de Transição
UA	União Africana
UE	União Europeia
UIC	União das Cortes Islâmicas
UNAMID	*United Nations African Union Mission in Darfur*
UNAVEM	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNEF	Força de Emergência das Nações Unidas
UNISFA	Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei
UNITAF	Força Tarefa Unificada
UNMEE	Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia
UNMIL	Missão das Nações Unidas na Libéria
UNMISS	Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul
UNOCI	Missão da ONU na Costa do Marfim
UNOSOM	Operação das Nações Unidas na Somália
UPRONA	*Union pour le Progrès National*
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

A busca por uma África segura e pacífica se tornou questão central para os países africanos desde suas independências. A superação de confrontos e divergências internas eram essenciais para a construção dos jovens Estados africanos. Dessa forma, durante todo o período pós-colonial se buscou soluções dentro do continente para o estabelecimento da paz e promoção do desenvolvimento.

Primeiramente, com a Organização da Unidade Africana (OUA), que desde sua criação, em 1963, teve um papel modesto e de certo modo insatisfatório em relação aos seus propósitos para o continente africano, principalmente se tratando da questão securitária. Mais recentemente, com a União Africana (UA) se cria uma nova agenda africana, buscando a aceleração do processo de integração na África e atuar de forma assertiva nos problemas econômicos, sociais, políticos e securitários enfrentados nos países do continente. Portanto, a criação da UA e de sua arquitetura de segurança estão ligadas à ascensão dos processos de regionalismos no setor de segurança a partir do fim da Guerra Fria e da necessidade de os países africanos tomarem a frente nos problemas de segurança do continente, já que a antiga organização continental, a Organização das Nações Unidas (ONU) e outras ações extrarregionais falharam nos inúmeros conflitos das décadas de 1980 e 1990.

A Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), eixo securitário da organização, se coloca como alternativa regional na promoção e manutenção da paz no continente. Essa arquitetura é formada por uma série de mecanismos que visam atuar em todas as fases de um possível conflito: o Conselho de Paz e Segurança, o Painel dos Sábios, o Sistema Continental de Alerta Antecipado, a Força Africana de Pronto Emprego, entre outros. Dessa forma, a União Africana vem assumindo um papel fundamental na estabilização do continente, tanto na mediação e prevenção de conflitos, mas principalmente no estabelecimento de missões de paz.

Nesse sentido, este trabalho pretende analisar a atuação da União Africana no campo securitário, a partir da criação da Arquitetura de Paz e Segurança Africana em 2002. Logo, a questão central que se tenta responder neste trabalho é como vem sendo a participação da organização continental africana na resolução de conflitos no continente, ou seja, como ela atua no gerenciamento de conflitos na África.

Dessa forma, entendemos, primeiramente, que a atuação da UA é necessária, devido ao histórico de conflitos e ações desastrosas de outros atores na resolução desses. Na segunda hipótese, entende-se a UA como possuidora de responsabilidade primária no gerenciamento de

conflitos no continente. E por fim, mesmo com sua capacidade de atuação sendo ainda afetada pela dependência de recursos provenientes de parceiros externos ao continente, a UA vem conseguindo atuar de maneira mais efetiva nos conflitos no continente, proporcionando estabilização e perspectiva para esses países.

Os objetivos desse trabalho são, portanto, entender o porquê do surgimento de um sistema regional de segurança no continente africano, analisando historicamente as dinâmicas próprias dos conflitos africanos e a atuação na manutenção da paz no continente. Ainda se analisará a estrutura institucional e funcional da Arquitetura de Paz e Segurança Africana de maneira a compreender a sua capacidade de resolução dos problemas de segurança. E, por fim, será verificado sua atuação em missões de paz no continente com intuito de avaliar se essas vêm proporcionando resultados positivos na promoção da paz na África.

Os capítulos então foram divididos conforme os objetivos estipulados. Dessa forma, no primeiro capítulo se buscará explicar como e por que foi criada uma Arquitetura de Segurança no continente africano, a partir de uma revisão bibliográfica. Analisa-se primeiramente os conflitos, tanto suas características próprias, seus contextos históricos, mas também suas causas e consequências para a África. Ainda no mesmo capítulo, volta-se para a atuação na manutenção da paz no continente ao longo dos anos, analisando qual foi o papel da ONU nos problemas securitários africanos. Por fim, busca-se entender a criação da UA a partir da atuação da antiga Organização da Unidade Africana.

Para entender o funcionamento da APSA, no segundo capítulo procurou-se descrever seus princípios formadores e seu arcabouço institucional, a partir de uma análise documental, mas também bibliográfica. Ainda nesse capítulo, busca-se demonstrar o papel da ONU e das Comunidades Econômicas Regionais (RECs) africanas na APSA, e como vem sendo essa relação triangular.

Para finalizar a análise, no último capítulo, voltou-se para as missões de paz estabelecidas exclusivamente pela UA. Analisando especificamente as três mais importantes missões da organização - Missão da União Africana no Burundi (AMIB, sigla em inglês); Missão da União Africana no Sudão (AMIS, sigla em inglês); e Missão da União Africana na Somália (AMISOM, sigla em inglês) -, procurou-se estabelecer como é a atuação da UA na manutenção da paz e quais são seus resultados até agora.

Como vimos, a APSA foi uma inovação do continente para as ameaças de segurança antigas e atuais. Esse tema também possui destaque na atual agenda africana, presente nos objetivos da Agenda 2063, mas também está presente na agenda da ONU desde a década de

1990. Desde os anos 2000 a África vem buscando um espaço de destaque no cenário internacional, a partir do Renascimento Africano, principalmente na questão de segurança (CARDOSO, 2015; AU, 2016; FRANCIS, 2006). Os países africanos são hoje os maiores responsáveis pela manutenção da paz no continente: segundo Williams (2014, p.147), tanto dentro da UA, como na ONU, os africanos participaram "de muitas outras iniciativas de paz e implementaram dezenas de milhares de forças de paz em todo o continente".

Outra questão relevante dos estudos de África, trazida por Schutz (2014), é a importância central do continente africano para a compreensão das relações internacionais no século XXI e para o Brasil. Os laços históricos e o Atlântico Sul fazem da África uma agenda prioritária para o Brasil, além de ser um importante parceiro político e econômico do país. A decisão brasileira de enviar tropas para a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA), reforça a importância de entendermos as dinâmicas de segurança internas africanas e o papel da União Africana na manutenção da paz na África. Portanto, como salienta Cardoso (2015), entender o sistema de segurança africano e seus mecanismos é importante para as relações de cooperação entre o país e o continente e seu futuro.

Tendo em vista a pouca produção acadêmica desse assunto no Brasil, a produção desse trabalho ganha maior relevância. Segundo Schutz (2014, p.18), "os estudos sobre a África, em especial sobre as relações intra-continente, ainda são muito escassos no país". Além disso, mesmo tendo se consolidado os estudos africanos no país - principalmente com a Lei nº 10.639/03, que tornou obrigatório o ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana em todas as escolas do Brasil -, restringem-se ao período pré-colonial existindo uma escassez de trabalhos sobre a África contemporânea (PENNA FILHO, 2006; SCHUTZ, 2014).

2 CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA CONTINENTAL DE SEGURANÇA COLETIVA NA ÁFRICA

Sistema de segurança coletiva é um sistema global ou regional, no qual os Estados pertencentes optam por compartilhar seus recursos e parte da soberania para dar respostas conjuntas às ameaças da segurança de todos (BADMUS, 2015). Portanto, assim como a ONU é um sistema global de segurança coletiva, a UA se coloca como um sistema continental. Dessa forma, para entender a criação de um sistema regional ou continental na África, nesse capítulo procura-se analisar historicamente as dinâmicas de conflito e manutenção da paz no continente, que culminou na criação da nova organização em 2002.

2.1 AS GUERRAS AFRICANAS

Os conflitos violentos na África foram marcados por condicionantes internas, mas também externas. As fases dos conflitos no continente estiveram diretamente ligadas às dinâmicas do sistema internacional: pós-Segunda Guerra; Guerra Fria; pós-Guerra Fria e pós-11 de setembro. Algumas formas de conflitos foram características de cada período, mas uma entre elas coloca-se como preponderante no continente, estando ligada principalmente às dinâmicas internas africanas: a guerra civil, ou, intraestatal. Dessa forma, nessa parte do trabalho analisaremos historicamente os conflitos no continente, a partir de quatro formas de conflito: extratatal, interestatal, mista, e intraestatal[1].

Os conflitos extraestatais são as guerras coloniais, vinculadas às lutas pela independência no continente. Ocorreram a partir de 1945, principalmente pelo impacto da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), na qual ocorreu um enfraquecimento das metrópoles europeias com a ascensão das duas superpotências - EUA e URSS -, juntamente com a ideologia anti-imperialista, fazendo com que o engajamento militar das colônias na guerra acelerassem a crise dos colonialismos e as lutas de libertação nacional. O auge desses movimentos foi na década de 1950 com a Guerra de Libertação Argelina, mas novamente apareceriam de forma violenta na década de 1970 com a tardia libertação da África portuguesa (VISENTINI, 2010; CASTELLANO DA SILVA, 2012; SCHMIDT, 2013).

---

[1] Essa classificação de "tipos de guerra" foi apresentada por Castellano da Silva (2012), e segue os padrões de taxonomias consagradas, como a do projeto *Correlates of War* (COW), a *do Uppsala Conflict Data Program* (UCDP) e a do *Peace Research Institute of Olso* (PRIO).

Os confrontos interestatais (guerra tradicional entre Estados), foram exceções no continente, como os conflitos no Chifre africano, envolvendo Somália e Etiópia (Guerra de Ogaden, 1977-1978) e Etiópia e Eritreia (1998-2000) (CASTELLANO DA SILVA, 2012). Uma explicação para esse contexto está relacionada ao pan-africanismo e sua institucionalização com a Organização da Unidade Africana, explicados nas seções seguintes. O senso de autoconfiança do pan-africanismo foi a base da cooperação interafricana desde as independências. Ao transcender as rivalidades intercontinentais a partir do pan-africanismo, e assim criar uma organização continental, os Estados africanos firmaram um acordo para salvaguardar a soberania política e as fronteiras herdadas do período colonial, resultando em poucas disputas territoriais entre os Estados - marcante em conflitos interestatais[2] (CHAZAN et al., 1999; CLAPHAM, 1996; BADMUS, 2015).

Entretanto, a disputa direta entre as forças militares estatais não é a única forma de disputa envolvendo dois Estados ou mais. A preponderância de conflitos intraestatais na África não esteve livre do apoio de outros Estados aos grupos internos em disputa. A chamada Guerra Mista é caracterizada por Castellano da Silva (2012, p.35), como “guerras civis nas quais há participação de Forças Armadas estrangeiras tanto no suporte das Forças Armadas nacionais, quanto de grupos insurgentes subestatais”. As missões de paz também são identificadas como Guerra Mista devido a dependência em relação a essas tropas na resolução do conflito e consolidação da paz. Nesse tipo de conflito, a disputa da Guerra Fria teve impacto direto.

Segundo Visentini (2016a), de 1975 a 1990, a África presenciou conflitos de alta intensidade oriundos da disputa bipolar, que levou Shubin (2008) a concluir que a Guerra Fria na África foi, na verdade, “quente”. Depois de estabelecida as zonas de influência europeia, as duas superpotências iniciam uma disputa pelo continente africano: enquanto movimentos anti-imperialistas e anti-ocidente, resultam em revoluções de caráter marxista, como em Angola e Moçambique, ganhando apoio do bloco soviético, os EUA iniciam uma estratégia de apoio financeiro e material tanto aos Estados aliados, como a África do Sul, mas também grupos contrários a esses movimentos, como a Unita em Angola[3] (SCHMIDT, 2013; VISENTINI,

---

[2] O estabelecimento das fronteiras na África partiu da cooperação em vez da competição, ao contrário do processo europeu. Da mesma forma, o processo de construção nacional europeu foi marcado pela disputa interestatal, e na África pela disputa intraestatal (HERBST, 2000; TILLY, 1996). Dessa forma, como Kelly (2007) salientou, o Dilema de Segurança para o Terceiro Mundo, é diferente, pois a maior ameaça para o Estado vem das suas raízes e legitimações precárias na sociedade civil, ou seja, a maior ameaça é interna e não de outros estados. Essa mudança transforma a dinâmica de segurança regional e faz com que os Estados cooperem para manter suas fronteiras e soberanias internas.

[3] Segundo Halliday (1989), como consequência direta da revolução, ocorrem as reações contrárias a essas mudanças, caracterizadas como contra-revoluções. O sistema internacional tende à homogeneização, e a revolução é um elemento heterogêneo. Dessa forma, forças conservadoras avançam para um processo de

2016b). Dessa forma, tanto a União Soviética e os Estados Unidos, como também China, Cuba, e outros países africanos, atuaram através de apoio financeiro e material em diversos conflitos internos na África. A guerra por procuração, ou *proxy*[4], foi característica da Guerra Fria no continente e, em alguns casos, tiveram papel decisivo na definição dos conflitos (CARDOSO, 2015; CASTELLANO DA SILVA, 2012).

Durante a Guerra Fria, mas principalmente após, os conflitos civis marcaram o continente africano. Envolvendo as Forças Armadas nacionais e grupos armados não estatais, os quais visavam a tomada do governo central ou a emancipação de uma região do Estado. Na maioria das vezes, esses movimentos micronacionais utilizam da religião ou da etnia como componente simbólico de legitimação de sua causa[5]; no entanto, suas causas são muito mais profundas que a disputa religiosa ou tribal, como são caracterizados amplamente os conflitos africanos - assunto discutido na próxima sessão (BADMUS, 2017; BRUCAN, 1983). Esses grupos muitas vezes se apoderam de recursos para seu financiamento, provocando perdas para a população em geral. Além da guerra intraestatal produzir a divisão nacional, também provoca a destruição da infraestrutura do país e do aparato estatal (SANTOS, 2011; VISENTINI, 2016).

O fim da Guerra Fria marcou a retirada das superpotências do cenário africano, e teve por consequência, a perda de importância e capacidade de barganha do continente. A marginalização econômica da África a partir da revolução tecno-científica, juntos aos choques do petróleo na década de 1980, levou o continente a uma profunda crise econômica. A renegociação de acordos e empréstimos de Organismos Internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, foram condicionados a reformas políticas de cunho democratizante e econômicas de cunho neoliberal. Regimes ditatoriais, antes apoiados pelas potências, agora eram pressionados a adotar sistemas democráticos (CLAPHAM, 1996; VISENTINI, 2010; SCHMIDT, 2013). Visentini (2016a) conclui que a redução do apoio externo e do setor público acabou por reduzir a base de apoio dos governos e ampliou os grupos marginalizados. Dessa forma, para Chazan et al. (1999), as elites governantes africanas se viram vulneráveis às oposições internas, agora sem o apoio dos antigos aliados, o que acabou por eclodir diversas guerras intraestatais na década de 1990. No mesmo sentido, Schmidt (2013) reafirma que

---

homogeneização após essas mudanças (HALLIDAY, 1989). Essa percepção explica a atuação norte-americana no continente africano nesse período também.

[4] Guerra *proxy* é um conflito armado travado por procuração, ou seja, os países em disputa utilizam de terceiros a fim de evitar um confronto direto (CARDOSO, 2015; CASTELLANO DA SILVA, 2012).

[5] O uso da religião para legitimar sua causa ou nação não é só característica dos grupos muçulmanos. A construção dos Estados-nação europeus também usaram da religião como elemento simbólico de união: Inglaterra com o Anglicanismo; Espanha com o catolicismo, entre outros (TILLY, 1996).

> Os nascentes movimentos pró-democracia foram atropelados por senhores da guerra, bandos criminosos e grupos paramilitares, desprovidos de ideologia política ou programa, eram movidos pelo vácuo de poder. [...] À medida que os Estados e as economias se fragmentavam, os oportunistas mobilizavam os alienados, empobrecidos e desempregados para reivindicar sua parcela de poder e recursos com base na sua raça, etnia, clã ou religião (SCHMIDT, 2013, p.193, tradução nossa).

Segundo Santos (2011, p.18), "aproximadamente 90% das mortes em guerras na década de 1990 ocorreram em solo africano" e nove entre os dez mais sangrentos conflitos daquela década foram africanos[6]. Por conseguinte, as guerras dos anos 1990 foram caracterizadas pela violência generalizada e intensa contra civis: segundo Bowed e Chikwanha (2010) 90% das vítimas de conflitos na década de 1990 foram civis, o oposto das décadas anteriores, que 90% das mortes eram de militares. Os ataques a civis tornaram-se táticas e estratégias deliberadas de grupos - e teve como maior exemplo o genocídio em Ruanda em 1994 (SCHMIDT, 2013).

Já no século XXI, a questão religiosa toma força a partir dos atentados das Torres Gêmeas em 2001. Grupos que utilizam de táticas terroristas contra civis usaram a religião como símbolo de suas lutas, surgindo em diversas regiões da África: Sahel, Chifre, África ocidental e central. Esses grupos são consequência das mesmas questões que desencadearam o surgimento dos grupos da década de 1990: incapacidade dos governos centrais proverem os bens sociais para todas as regiões do país, marginalizando parte da população, que agora vê nesses grupos uma forma de superação de suas condições socioeconômicas. Portanto, a capacidade estatal está no centro dessa discussão (GONZALEZ, 2016), que analisaremos mais profundamente a seguir.

2.2 RAÍZES DOS CONFLITOS

A África é um continente com 55 países e, como vimos na seção anterior, tem sua história marcada por inúmeros conflitos. Cada país e conflito possuem suas dinâmicas e contextos próprios. Entretanto, assim como em outras regiões do mundo, como foi na Europa, sua história compartilhada faz com esses conflitos possuam raízes comuns. Portanto, nesta parte do trabalho tentaremos elucidar as causas dos conflitos africanos que perpassam todas as regiões do continente.

---

[6] Esses conflitos foram: República Democrática do Congo, Sudão, Ruanda, Angola, Somália, Burundi, Libéria e Argélia. O único não-africano foi o conflito na Bósnia (SANTOS, 2011).

Não se resume as atuais guerras complexas do continente africano em uma única causa específica. Suas raízes são multidimensionais e perpassam fatores políticos, econômicos, sociais, culturais e históricos, que já estavam presentes, mas que foram evidenciados e exacerbados na disputa violenta. As contradições já estavam presentes nessas sociedades e estão em todas ao longo da história; entretanto, nem todas contradições manifestam-se em conflitos violentos. Segundo Acosta (2011), tanto ações internas como externas influenciam essas contradições, podendo solucionar, acelerar, retardar ou mudar sua forma. Contudo, a eclosão da violência coloca-se com um divisor de águas, que pode eliminar essas causas, mas também pode mantê-las sob outra "roupagem" (ACOSTA, 2011; BADMUS, 2017).

A mais frequente causa de incidência dos conflitos africanos apresentada pelas fontes de informação (tanto na mídia, mas também dentro da academia ocidental), é o conflito pautado na etnia. A ideia de guerra tribal, "barbárie" e "irracionalidade" foi amplamente relacionada aos conflitos na África. Entretanto, a justificação do conflito pela etnia é um argumento pautado na raça e na cultura; portanto, de conotação racista (MATEOS, 2010; ACOSTA, 2011). Nesse sentido, Duffield (apud ACOSTA, 2011) afirma que

> [...] nosso conhecimento sobre as causas e a dinâmica dos conflitos africanos é muito escasso. Também está limitado a certos tipos de análise em que abundam estereótipos e simplificações. Desta forma, a realidade é distorcida, alguns aspectos são selecionados e outros estão escondidos, por exemplo, certas responsabilidades dos africanos e outros atores externos. E com isso, de forma consciente ou inconsciente, certas ações políticas são legitimadas (DUFFIELD[7] apud ACOSTA, 2011, p.54, tradução nossa)

Vale ressaltar, que o caráter étnico é determinante em muitos conflitos africanos. Entretanto, esses grupos étnicos foram e são manipulados por elites políticas: antes os colonos, intensificando a divisão étnica, e agora as elites africanas, que usam desses grupos como base de apoio político e como força combatente no conflito violento. A distribuição desigual de recursos e as lacunas econômicas entre as tribos também reforçam a divisão pautada na etnia, mas não faz da etnia o fator central de causa (SANTOS, 2011; BADMUS, 2017).

A disputa por recursos por atores internos ou externos ao país sempre esteve presente nos conflitos africanos. A África sempre foi reconhecidamente uma região rica em recursos naturais e, por essa questão, esteve no centro de inúmeras disputas internacionais. A disputa imperialista por matéria-prima para a Revolução Industrial foi levada ao continente e manteve a África sob o regime colonial por décadas. Nos anos 2000, a Guerra ao Terror norte-americana

---

[7] A referência de Duffield não se encontra no texto da Acosta, por isso não colocamos a data.

também aconteceu no continente africano, mas como justificativa para o controle do petróleo da região. Internamente, a exploração desses recursos aparece também como forma de prolongar as disputas. Os diamantes de sangue de Serra Leoa e Angola serviram para sustentar os grupos combatentes na guerra civil. O caos da guerra, ou a “economia de guerra”, beneficia a atuação desses grupos no comércio internacional, não interessando, dessa forma, um acordo de paz (ACOSTA, 2011; SANTOS, 2011; BADMUS, 2017; MATEOS, 2010)

O fator econômico também é causa essencial de disputas e influenciou diretamente os conflitos em todo o mundo. Na África, especificamente ele esteve ligado ao subdesenvolvimento dos países africanos. Grupos insurgentes surgem da marginalização econômica e do não acesso a recursos sociais, e acabam por ver na luta armada a forma de tomar para si esses recursos e poderes (SCHMIDT, 2013). No mesmo sentido, o legado colonial, a dependência econômica externa e o impacto dos ajustes econômicos da década de 1980 reforçam a questão econômica como causa da guerra na África (MATEOS, 2010). Para Badmus (2017), o nível de desenvolvimento econômico influencia a presença ou não de conflitos no país. Ou seja, “quanto mais desenvolvido economicamente for um Estado, menos tal Estado está propenso a conflitos” (BADMUS, 2017, p.13). Já Acosta (2011), entende o conflito como influenciador do desenvolvimento das sociedades. Nesse sentido, para a autora, o desenvolvimento socioeconômico, ou o avanço de projetos de desenvolvimento, só é possível com a estabilidade.

Para muitos autores, os numerosos conflitos no continente são consequências naturais do colonialismo. Segundo Cohen (1995, p.11), “as contradições do Estado colonial foram repassadas aos Estados independentes através de um processo falido de descolonização”. A imposição de uma nova estrutura pelo colonialismo - como fórmula política e econômica - gerou contradições dentro das sociedades africanas. As atuais fronteiras são as fronteiras coloniais, e os Estados africanos permanecem na sua maioria sob a influência das antigas metrópoles. Da mesma forma que as atuais clivagens – tribais, religiosas ou étnicas –, as fronteiras também foram criadas pelos colonos, a partir da estratégia de “dividir para conquistar” (ACHANKENG, 2013; ACOSTA, 2011). Entretanto, a causa colonial faz parte de um processo maior de construção de Estado e nação na África, que foram influenciados fortemente pelo colonialismo.

A formação dos Estados no Terceiro Mundo, especificamente o caso africano, possui suas características e contextos próprios, sendo indispensável entendê-lo para compreender as atuais dinâmicas do continente, principalmente seus conflitos. Primeiramente, segundo Chazan

et al. (1999) eles são consequência do desenvolvimento do Estado-nação europeu a partir do colonialismo, como falamos acima. Dessa forma, segundo Acosta (2011) o Estado colonial nasce a partir do poder externo, e não como resultado de um processo histórico interno ou como demanda social do continente africano.

Com os processos de independência no final da Segunda Guerra Mundial, os novos países mantiveram o Estado externamente implantado pelas potências europeias. As fronteiras existiam e eram internacionalmente legitimadas, embora fossem artificiais. Além disso, o Estado não possuía soberania em todo o seu território e não tinha capacidade para fornecer bens públicos para toda sua população (CHAZAN et al., 1999; BOWD; CHIKWANHA, 2010). Para os Estados africanos, ao contrário do Estado-nação europeu, a guerra teve impacto negativo na formação. As guerras que ocorrem na África a partir dos anos 1970 são majoritariamente intraestatais, isto é, desagregadoras de Estado, incapacitando a geração de Estados fortes. Em decorrência, esses Estados foram marcadas pelo nível fraco de coerção e instituições (CASTELLANO DA SILVA, 2017). Ainda deve-se ressaltar que a formação das nações e do nacionalismo ocorrem concomitantemente ao processo de construção do Estado na África, e não como algo já dado para a construção deste. Além disso, a primeira preocupação, e as primeiras ações das elites ocupantes do poder pós-independência foram em torno da consolidação do Estado e do governo centralizado, em contrapartida da busca pela edificação da nação (ELAIGWU; MAZRUI, 2011).

Dessa forma, o desejo de maior coerência à nação africana e maior estabilidade estatal esteve ligado aos problemas que surgem junto aos recém independentes Estados africanos na década de 1960. A falta de uma identidade coletiva e a instabilidade política (ligada a autoridade dentro desses países) levaram a crise das nações e da soberania interna desses Estados. Cohen (1995, p.11), afirma ainda que “as fontes e consequências dos conflitos internos da África têm suas raízes no colonialismo, nos processos subsequentes de descolonização e formação do Estado e na crise resultante da construção da nação”.

Entender as causas de um conflito e as dinâmicas de cada um, é a primeira e principal atitude para uma efetiva atuação na estabilização e consolidação da paz. A análise da particular construção do Estado na África demonstra que o uso de receitas genéricas de “boa governança” ou “novas instituições democráticas” não aborda as causas fundamentais dos seus conflitos. A imposição de estruturas externas, como ocorreu no colonialismo, só aprofunda ainda mais essas divergências (ACHANKENG, 2013; ACOSTA, 2011).

2.3 A MANUTENÇÃO DA PAZ NA ÁFRICA

A manutenção da paz (*peacekeeping*) ou operações de manutenção da paz, primeiramente eram entendidas como a atuação da ONU em conflitos, marcadas pelo consentimento, imparcialidade e uso mínimo da força. Entretanto, ocorreu um alargamento na atuação dessas missões e hoje elas se dividem em outras formas, cabendo o nome manutenção da paz a apenas uma das cinco atuações (FAGANELLO, 2013). Para entender como são esses conceitos e formas de atuação precisamos analisar a atuação da ONU na segurança internacional, especificamente no continente africano.

A atuação da ONU em missões de paz é dividida em três fases ou gerações de Operações de Manutenção da Paz, divididas temporalmente: de 1945 à 1987; década de 1990; e anos 2000. Todas essas fases estiveram diretamente ligadas com a atuação dessas missões no continente africano e tem suas crises e mudanças como consequência da evolução nos conflitos africanos. Dessa mesma forma, a atuação das Nações Unidas na África influenciou as dinâmicas dos conflitos e as respostas das organizações regionais a esses.

A primeira geração de Operações de Manutenção da Paz inicia logo após a criação da ONU e ficaram conhecidas como tradicionais. Essas missões atuavam no patrulhamento, monitoramento e apoio a acordos de paz e cessar fogo. Eram compostas somente por tropas militares, levemente armadas, e o uso da força só era acionado em legítima defesa, conhecido como "segundo tiro". Seus princípios eram o consentimento (principalmente do Estado receptor), imparcialidade (não deve tomar um dos lados do conflito) e uso mínimo da força. A primeira operação de manutenção da paz da ONU armada[8] foi empreendida na África: a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I) foi desdobrada em 1956, para atuar na Crise de Suez. A Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) foi a primeira missão de larga escala, com cerca de 20 mil militares, em 1960 (PUREZA et al., 2009; FAGANELLO, 2013; FERREIRA, 2014).

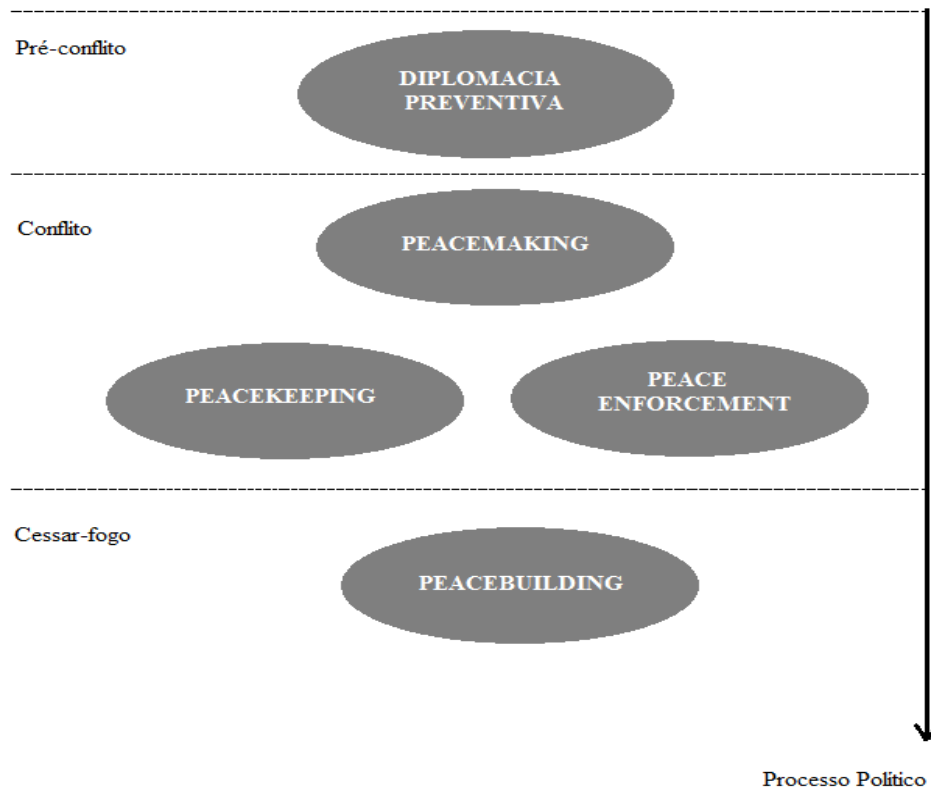
Entretanto, percebe-se que os resultados desse tipo de missão não são satisfatórios na maioria dos casos. Ao apenas atuar militarmente, essas operações não buscam sanar as causas das disputas, apenas seu sintoma maior: o desencadeamento da violência. Nesse sentido, ao não buscar soluções duradouras, permanecem no terreno por muitos anos, apenas atuando como remediadoras (FAGANELLO, 2013). Portanto, com o fim da Guerra Fria, ocorre a expansão da agenda de segurança, ultrapassando a disputa bipolar e a ameaça da guerra nuclear, para

[8] Outras missões tinham sido realizadas antes, mas eram só de observação (FAGANELLO, 2013).

pensar num conceito de segurança mais abrangente, que incluísse não apenas o componente militar, mas também, como Buzan (1991) salienta, os componentes políticos, econômicos, ambientais e sociais (BUZAN; HANSEN, 2012; FERREIRA 2014). Dessa forma, entende-se nesse momento que a eficácia da manutenção da paz só seria possível com a atuação em todas as dimensões - causas e consequências - do conflito.

Junto a isso, com o fim da Guerra Fria (final dos anos 1980) e a retirada do apoio das superpotências, inúmeros conflitos começam a aparecer, principalmente no continente africano. Nesse mesmo momento, o Conselho de Segurança da ONU ganha força como principal responsável pela manutenção da paz e segurança mundiais, ocorrendo um aumento expressivo nas operações de paz: de 1948 à 1987 foram desdobradas 13 operações de manutenção da paz, enquanto, somente na década de 1990, 35 foram desdobradas; de 1989 à 1994 se passou de 11 mil *peacekeepers* para 75 mil (KEMER; PEREIRA; BLANCO, 2016; FAGANELLO, 2013). Dessa forma, era necessário pensar em outra forma de operações de paz que pudessem superar essas falhas e atuar nesse novo contexto.

Destarte, em 1992, o Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali estabelece novos conceitos de operações de paz, no relatório intitulado "Uma Agenda para a Paz", dividindo a atuação em cinco formas: diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace enforcement* e *peacebuilding.* A diplomacia preventiva atua no pré-conflito, para evitar ou impedir disputas ou desencadeamento de conflitos. O *peacemaking*, ou promoção da paz, se comporta como via diplomática para a solução de conflitos em andamento. A atuação diretamente em conflitos para a manutenção da paz e da segurança internacionais através de operações de paz são chamadas de *peacekeeping* e são marcadas pelo consentimento do Estado no terreno, imparcialidade e mínimo uso da força. Quando não há o consentimento do Estado objeto da intervenção, as operações são chamadas de *peace enforcement,* ou imposição da paz. Por fim, a construção da paz, ou *peacebuilding*, procura soluções para os problemas estruturais que levaram ao conflito, através da criação de condições e capacidades para o estabelecimento da paz. Para a Boutros-Ghali, o *peacebuilding* atuaria no pós-conflito (ver Figura 1) (UN, 1995; FAGANELLO, 2013).

Figura 1 - Fases de atuação das Nações Unidas em 1992

Fonte: Elaborado pela autora, com dados de United Nations (1992), baseado no esquema de Kemer, Pereira e Blanco (2016).

Entretanto, mesmo com um aumento no número de missões e mudanças na forma dessas, a década de 1990 foi marcada por seguidos fracassos da Organização na manutenção da paz mundial e na defesa dos direitos humanos. A natureza dos conflitos - intraestatais de alto grau de violência direcionada à população civil - naquele momento necessitava de uma atuação mais afirmativa da ONU, o que não foi confirmado. A missão da ONU na Somália (UNITAF e UNOSOM II) foi considerada um desastre, pois não existia acordo entre as partes, de modo que não existia paz para manter e, dessa forma, a missão acabou apoiando um dos lados do conflito (BADMUS, 2015). Em Angola, a ONU (UNAVEM II) fracassou no estabelecimento de um cessar fogo, saindo rapidamente quando o conflito violento se restabeleceu (PUREZA et. al. 2009). O conflito em Ruanda, entretanto, marcou essa fase, na qual a ONU, assim como as potências internacionais, abandonaram o país na iminência do genocídio. A partir do acontecido em Ruanda, tanto a ONU, como os africanos, decidiram que a neutralidade frente a violações graves, como o genocídio, não seriam mais aceitas internacionalmente (ANTONINI, 2009; PUREZA et al, 2009; ESCOSTEGUY, 2011).

As péssimas experiências de Ruanda, Angola e Somália[9] trouxeram um amplo debate sobre o papel da ONU e sua atuação. A quantidade de conflitos e sua complexidade nesse momento colocaram em dúvida a capacidade das Nações Unidas de prover a segurança internacional. Da mesma forma, suas falhas passaram pelo não conhecimento do terreno, dos contextos e dinâmicas internas de cada região. Como consequência desses apontamentos, algumas organizações subregionais começam a tomar a frente na atuação em manutenção da paz, como foi o caso da ECOWAS (Comunidade Econômica da África Ocidental, sigla em inglês), com a criação do ECOMOG (Grupo de Monitoramento de Cessar-fogo da ECOWAS, sigla em inglês), estabelecendo uma missão de paz na Libéria em 1989 (BADMUS, 2015; ADEBAJO, 2008).

Outra consequência do debate sobre o papel da ONU foi o surgimento nesse momento da ideia de Intervenção Humanitária: a possibilidade de ingresso no território de outro Estado, visando a proteção da população civil, antes da iminência de um desastre humanitário, mesmo sem o consentimento dos representantes desse país. O uso de forças militares armadas também seria aceito para a imposição do mandato. Corroborando com esse novo tipo de intervenção, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), apoiada pelo Governo do Canadá, em 2005, criaram o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P). Esse conceito substituiu a ideia da comunidade internacional ter o direito de intervir em situações de grave desrespeito aos direitos humanos, pela noção de que as populações afetadas por essas ações teriam o direito de receber assistência e proteção da comunidade internacional. Dessa forma, a comunidade internacional teria, não o direito, mas a obrigação de intervir nessas situações. Nesse sentido, o debate sobre segurança internacional mudou seu foco para a segurança das pessoas, na ideia de Segurança Humana[10], em detrimento da Segurança Nacional, pautada na soberania, que agora era relativizada (ANTONINI, 2009; FERREIRA, 2014).

O problema em destaque desse tipo de intervenção não está relacionada a sua importância, pois a proteção da população é relevante. Entretanto, o que se percebe, segundo Antonini (2009) é que essas intervenções se mostram seletivas, na medida em que seus critérios se mostram ambíguos: não estão vinculados à gravidade das ações, aos riscos ou à magnitude; ou seja, não são quantitativos nem qualitativos. O amplo apoio dos Estados Unidos e de outros

---

9 O conflito na Bósnia também teve importância nessa reformulação da ONU.

10 O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 1994, formulou o conceito de Segurança Humana, que buscou ampliar a lógica de segurança para além da defesa territorial e das questões de interesse nacional. Agora, a "segurança do indivíduo" era uma variável a ser considerada nas formulações políticas. Dessa forma, se ampliou também as ameaças à segurança, abarcando questões de saúde, meio ambiente, desenvolvimento, crescimento populacional e migrações (BUZAN & HANSEN, 2012).

países ocidentais poderosos está relacionado à certeza que essas ações nunca seriam aplicadas a eles, independentemente de seus atos contra populações internas ou externas. O que se percebe da adoção dessas intervenções até hoje, é que os interesses estratégicos das grandes potências foram parte decisiva para seus estabelecimentos; interesses esses, tanto na região como no país em questão, mas também na disposição de recursos necessários para isso (ANTONINI, 2009; FERREIRA, 2014; SCHMIDT, 2013; BADMUS, 2015)

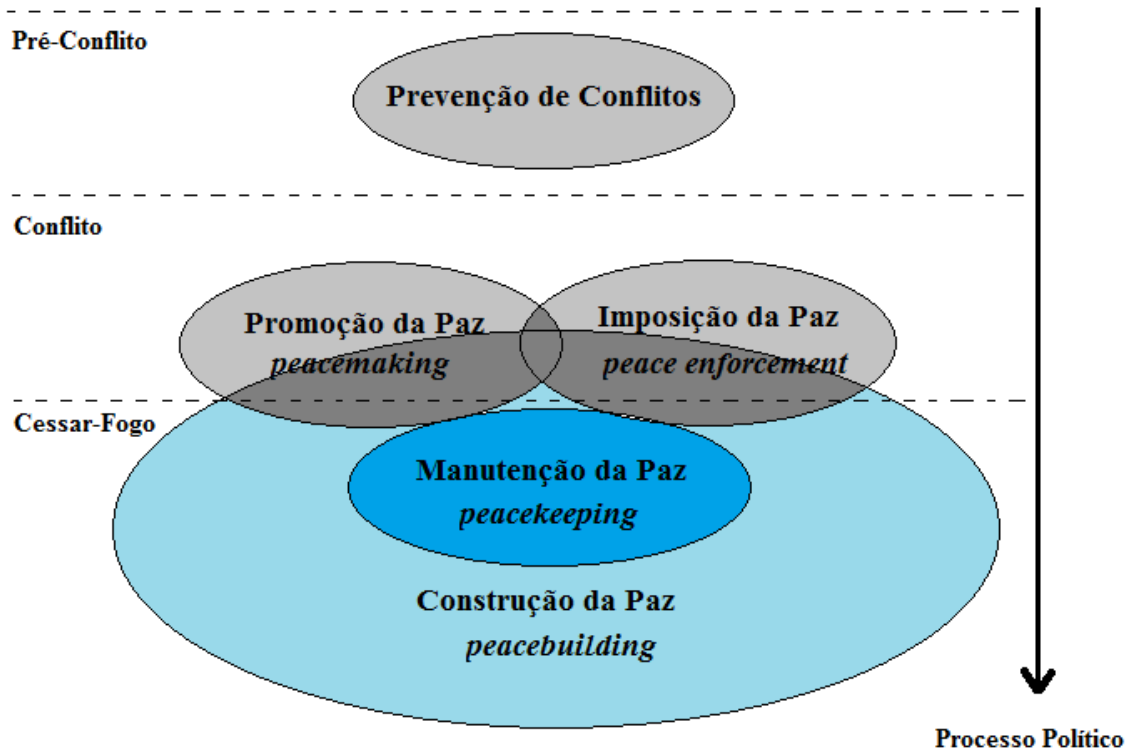
Novamente a África aparece como exemplo desse tipo de atuação e, principalmente, de suas consequências. A resolução nº 1973 do Conselho de Segurança, que estabeleceu uma Zona de Exclusão Aérea na Líbia, sob o comando da OTAN, em 2011, apoiou-se no princípio da Responsabilidade de Proteger, para assim, defender a população líbia do "banho de sangue" comandado por Muammar Kadafi. Entretanto, além de atuarem somente em apoio às forças rebeldes (isto é, de forma parcial), ficou claro na retirada dos ataques da OTAN com a morte de Kadafi, mesmo sem o cessar da violência, que o objetivo da atuação era a retirada do líder líbio do poder. Nada foi feito a partir de então, levando a Líbia a uma ainda maior guerra civil, com violações graves de direitos humanos (BELLAMY, 2011; EYAL, 2012).

Nos anos 2000, percebe-se a marca da terceira fase de operações de paz, caracterizada pela multidimensionalidade, no qual o Relatório Brahimi (2000) foi essencial para essa mudança. Nesse contexto, as missões eram alargadas, chamadas de "missões integradas", pois contavam com componentes militares, policiais e civis[11] para uma atuação em todas as dimensões e fases dos conflitos ao mesmo tempo, ou seja, não existia mais divisão temporal de atuação (vide Figura 2). Os três princípios de atuação - imparcialidade, consentimento e legítima defesa - foram questionados e relativizados. Enquanto a ênfase militar e a atuação de imposição da paz são trazidas como essenciais para proteção de civis, o consentimento e a imparcialidade podem ser descartados para uma ação mais efetiva. O relatório também subordina a atuação da ONU há presença de um acordo abrangente entre as partes conflitantes, para que assim haja uma paz a ser mantida pela organização (FERREIRA, 2014; FAGANELLO, 2013).

---

[11] Como veremos mais adiante, as missões de paz da União Africana, assim como a Força Africana de Pronto Emprego são de caráter multidimensional, pois possuem componente tanto militares, como policiais e civis.

Figura 2 - Missões multidimensionais integradas

Pré-Conflito
Prevenção de Conflitos
Conflito
Promoção da Paz *peacemaking*
Imposição da Paz *peace enforcement*
Cessar-Fogo
Manutenção da Paz *peacekeeping*
Construção da Paz *peacebuilding*
Processo Político

Fonte: Kemer, Pereira e Blanco (2016).

O continente africano hoje possui oito missões das Nações Unidas[12], sendo que uma delas, a UNAMID (*United Nations African Union Mission in Darfur*) atua em parceria com a União Africana. Cerca de 80% das forças da ONU estão implantadas na África hoje: mais de oitenta mil soldados e quinze mil civis. Além disso, cerca de 33% dos assuntos discutidos no Conselho de Segurança são referentes ao continente africano. Fica claro, portanto, que a atuação da ONU influenciou o processo de criação da APSA atual. Da mesma forma, a ONU possui ainda grande papel na atuação em manutenção da paz na África, de modo que sua atuação em conjunto com a UA se torna essencial para a superação dos problemas de cada uma.

2.4 BUSCA DE SOLUÇÕES AFRICANAS PARA PROBLEMAS AFRICANOS: DA OUA À UA

[12] Essas oito missões são: MONUSCO, na RDC; a UNAMID, na região de Darfur, no Sudão; a UNMISS, no Sudão do Sul; a MINUSMA, no Mali; a MINUSCA na República Centro Africana; a MINURSO (mais antiga), no Saara Ocidental; a UNMIL, na Libéria; e a UNISFA, também no Sudão. A Missão da ONU na Costa do Marfim (UNOCI) terminou seu mandato em junho desse ano (UN, 2017).

O histórico de cooperação e integração na África esteve atrelado à busca de soluções para os problemas do continente; e a segurança não é exceção. A ênfase na ação coletiva na defesa dos interesses africanos é característica fundamental do continente a partir das independências. E o Pan-africanismo aparece como base dessas ações, isto é, como princípio e ideal de cooperação para uma África livre, próspera e pacífica (PEREIRA, 2016).

O pan-africanismo não é um conceito homogêneo e nem um bloco monolítico: as diversas fases de sua construção acumularam diversas ideias importantes que configuraram o movimento até então (FRANCIS, 2006; SCHERER, 2016). Sua vertente restrita ao continente africano[13], segundo Mazrui (2011), é dividida em duas propostas: o pan-africanismo de libertação e de integração. As lutas de independência a partir da Segunda Guerra Mundial transformaram o pan-africanismo em uma ideologia de libertação nacional do continente. A luta pela emancipação política dos povos africanos eram o principal objetivo do movimento nesse momento (KODJO; CHANAIWA, 2011). Entretanto, a partir da década de 1960, com o estabelecimento de mais de trinta Estados independentes na África, a vertente pan-africana visando a integração continental começa a ganhar força. O pan-africanismo como força de integração nacional busca a unidade política, cultural e econômica do continente, de forma a criar uma entidade nacional africana ou, como propunha Kwame Nkrumah, os Estados Unidos da África. Para Nkrumah (1967) e outros defensores dessa linha, a superação do jugo colonial, agora sob o formato do neocolonialismo[14], só seria possível com a superação das fronteiras artificiais impostas pelos europeus e a criação de uma autoridade política continental (BADMUS, 2015; ASANTE; CHANAIWA, 2011).

Essas duas propostas pan-africanas, assim como o contexto bipolar internacional oriundo da Guerra Fria, dividiram na década de 1960 os Estados recém-independentes em dois grupos. O Grupo de Casablanca tinha como pressuposto o ideal pan-africano de integração continental. Liderado por Gana, de Nkrumah, e Egito, de Abdel Nasser, adotava-se uma proposta de não-alinhamento internacional e de unidade política e militar do continente. O segundo grupo era formado por vinte e um países, na maioria francófonos - Senegal, Tunísia, Nigéria, Libéria, entre outros. O Grupo de Monróvia (ou Brazzaville), como era denominado, defendia a independência dos Estados africanos como ideal pan-africano maior e assim

[13] O pan-africanismo surge fora do continente africano, em decorrência principalmente da diáspora causada pelo processo escravagista. Os Estados Unidos foram o local de maior expoente, onde também ocorrem os primeiros Congressos Pan-africanistas (ASANTE; CHANAIWA, 2011; KODJO; CHANAIWA, 2011).

[14] Para NKrumah (1967), a essência do neocolonialismo é de que os Estado africanos eram, teoricamente, independentes a partir dos 1960, mas na realidade seu sistema econômico e, portanto, seu sistema político ainda era dirigido pelos interesses das ex-colônias. Portanto, no neocolonialismo os países sofrem uma ingerência e um controle externo devido a continuação de processos que fortalecem a dependência econômica e financeira.

reforçava a defesa da soberania e das fronteiras. Com suas independências muitas vezes voltadas para as antigas potências coloniais, esse grupo de países orientava-se para o bloco ocidental. Dessa forma, enquanto o primeiro buscava a criação de um grande Estado africano, o segundo defendia uma confederação de Estados independentes (WALLERSTEIN, 2005; VISENTINI, 2010; BADMUS, 2015; SCHERER, 2016; MAZRUI, 2011).

Apesar das diferenças, o objetivo de unidade africana e fim do domínio colonial uniu os líderes desses países na institucionalização do pan-africanismo com a criação da Organização da Unidade Africana, em 1963 (MURITHI, 2008). Mesmo que a ideia de união política continental apareça no preâmbulo da Carta da OUA, a vantagem quantitativa do grupo de Monróvia colocou suas ideias como centrais na formação da Organização. A OUA portanto tem como ação principal a consolidação das independências africanas e o fortalecimento dos novos Estados que surgem no continente (WALLERSTEIN, 2005; FRANCIS, 2006). Seus princípios chaves, dessa forma, giraram em torno da perspectiva estatal e não supranacional: não interferência nos assuntos internos dos demais Estados-membros e o respeito à soberania e integridade territorial dos demais Estados-membros (OUA, 1963).

Essa contradição entre integração continental e fortalecimento dos Estados recém independentes (principalmente a sua soberania) barrou o estabelecimento de uma estrutura continental supra-estatal ou um sistema coletivo de segurança do continente naquele momento (WALLERSTEIN, 2005; BADMUS, 2015). Portanto, a fundação da OUA criou um Sistema de Estados Africanos, no qual as elites governamentais dominavam e ditavam o rumo da organização, o que acabou por limitar seu funcionamento, especialmente em relação as questões securitárias (WALLERSTEIN, 2005; CHAZAN et.al. 1999; CLAPHAM, 1996). Essa opção pela não-intervenção acabaria por barrar uma ação maior da Organização no grande número de conflitos que surgem no continente nas décadas de 1980 e 1990 (BADMUS, 2015; MURITHI, 2008).

A estrutura criada para Organização não era suficiente para arcar com todos os problemas de segurança do continente naquele momento, e muito menos nos que viriam com o final da Guerra Fria. A Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem foi amplamente marginalizada dentro da OUA, pois a Organização preferiu atuar por mandatos de mediação *ad hoc*. O principal órgão para atuação em disputas era a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo, mas essa só poderia atuar com o consentimento das partes envolvidas.

A maioria das atuações em missões também seguiram critérios *ad hoc* e não uma política institucionalizada africana, como a operação de manutenção da paz no Chade (1979-1982),

primeira operação da OUA desde sua criação nos anos 1960, que fracassou na estabilização do país. Inúmeras propostas envolvendo a cooperação e integração em defesa também foram trazidas para a Organização, como a Força de Defesa Africana (1979) - precursora da ASF-; entretanto, nunca levadas adiante (ESCOSTEGUY, 2011; BADMUS, 2015).

Com o desencadeamento de inúmeros conflitos internos e entre Estados africanos nas décadas de 1980 e 1990, além do surgimento de novas ameaças como o terrorismo, foi necessário que os países africanos tomassem a frente na promoção e manutenção da paz e segurança (FRANCIS, 2006). A tentativa de criação do Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos em 1993, possibilitaria uma atuação mais pró-ativa da OUA na questão securitária. Era formado por dois órgãos - o Bureau e o Órgão Central -, e um Fundo para a Paz visando seu financiamento. Comandadas pelo Mecanismo, a OUA estabeleceu missões em Ruanda, Burundi, Comores, RDC e na fronteira Eritreia e Etiópia. No entanto, um ano após sua criação e mesmo este atuante no conflito ruandês, ocorre o genocídio em Ruanda, desmoralizando a atuação da OUA na manutenção da paz no continente africano (SANTOS, 2011; BADMUS, 2015).

Em consequência do genocídio ruandês, a OUA cria o Painel Internacional de Personalidades Eminentes (IPEP) para investigar o genocídio e as falhas de atuação da organização. Apresentado na Cúpula da OUA em Lomé (em 2000), o relatório demonstra o fracasso que foi a atuação da ONU, assim como da própria OUA, em prever e intervir no conflito. Não houve vontade política internacional para atuar no genocídio em Ruanda. Dessa forma, o painel concluiu que a África estava sozinha e precisava assumir maiores responsabilidades por seus conflitos (BADMUS, 2015).

Em consequência desse cenário, a partir do final dos anos 1990, sob a liderança de Nigéria, África do Sul e Líbia, os países africanos decidem pensar soluções africanas para os problemas africanos, e assim pensar na criação de uma organização que pudesse atuar de forma mais assertiva nas questões securitárias do continente (ESCOSTEGUY, 2011; TIEKU, 2004). A Líbia atuou como liderança no processo de criação da União Africana, na figura de Muammar Kadafi, trazendo a ideia de uma grande integração continental para a criação de um Estados Unidos da África. Entretanto, sua proposta não foi amplamente aceita pelos países, ganhando a opção mais conciliatória de Olusegum Obasanjo, da Nigéria, e Thabo Mbeki, da África do Sul. Mesmo assim, aspectos importantes como a “Declaração Solene sobre a Política Comum Africana de Defesa e Segurança (2004)” foram pensados e elaborados por Kadafi (TIEKU, 2004; VISENTINI, 2010).

A atuação da Nigéria, na figura do presidente Olusegum Obasanjo, é importante também por sua defesa da posição securitária da organização. A partir da Comunidade Econômica da África Ocidental (ECOWAS) e dos intensos conflitos na região - Guerra Civil na Libéria e na Costa do Marfim -, esses Estados já possuem uma atuação securitária regional em conflitos, através da ECOMOG. Dessa forma, Obasanjo foi o grande defensor da criação de um aparato securitário na União Africana (TIEKU, 2004; BADMUS, 2015). Já Mbeki defendeu o Renascimento africano e a boa governança, sendo que sua posição mais ligada à questão econômica e política, complementou a ideia de Obasanjo, formando uma coalizão que liderou a criação da UA. Dessa forma, a criação da UA, em 2002, surge da necessidade de impulsionar o processo de integração africana, promover o desenvolvimento do continente, diminuir o peso que as organizações sub-regionais vinham carregando na manutenção da paz e vencer as debilidades da OUA no campo da resolução de conflitos (SANTOS, 2011; BADMUS, 2015; MURITHI 2008; VISENTINI, 2010).

3 A ARQUITETURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA

A criação da União Africana em 2002, ficando no lugar da antiga Organização da Unidade Africana (1963), representou uma mudança fundamental na visão, nos objetivos e nas responsabilidades da organização. Segundo Moolakkattu (2010), por trás da criação da UA estão o desejo de união, ligado ao pan-africanismo; o reconhecimento de responsabilidades umas com as outras, através do princípio de não indiferença; e a busca de soluções próprias para os problemas do continente. Dessa forma, cientes dos fracassos na resolução de conflitos da OUA, a nova Organização continental busca responder mais ativamente aos desafios securitários, através de uma crescente agenda de segurança e paz. O foco da UA, portanto, é a prevenção e resolução de conflitos coletivamente dentro do continente (MOOLAKKATTU, 2010; ENGEL; PORTO, 2009).

A partir dessa visão, a UA criou a Arquitetura de Paz e Segurança Africana: mecanismo continental formado por uma série de órgãos que atuam na prevenção de conflitos e no estabelecimento, manutenção e construção da paz. Dessa forma, esse capítulo busca analisar estrutura institucional e funcional da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) de maneira a compreender a sua capacidade de resolução dos problemas de segurança do continente. Para isso, primeiramente se analisará os fundamentos e princípios da APSA, a partir da análise de seus documentos formadores. Em um segundo momento, analisa-se os organismos parte da APSA e como vem sendo sua atuação, assim como seus programas e divisões. E por fim, aborda-se o relacionamento da APSA com outros espaços multilaterais no setor de segurança, como a ONU e as Comunidades Econômicas Regionais.

3.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA NOVA AGENDA DE SEGURANÇA AFRICANA: OS PRINCÍPIOS DA APSA

A Arquitetura de Paz e Segurança Africana começa a ser criada já no Ato Constitutivo da União Africana em julho de 2000. Desde o preâmbulo, até os objetivos e princípios, a promoção da paz, segurança e estabilidade no continente estiveram como parte essencial da atuação da nova Organização. Assim, segundo Akokpari (2016), ao reconhecer que a nova organização continental africana teria que possuir uma responsabilidade central na promoção da paz e segurança no continente, o Ato Constitutivo da UA criou as bases da arquitetura de

segurança do continente.

Nesse mesmo caminho, segundo Tieku (2004), o Ato Constitutivo se baseou em três princípios que seriam essenciais para a Organização e sua APS. Primeiro, seria aumentar a colaboração entre a organização continental e as Comunidades Econômicas Regionais (RECs, sigla em inglês), de forma a ter uma atuação mais próxima de todas as regiões. Outro objetivo era desenvolver uma estrutura continental comum de segurança, baseada na interdependência e em relações interafricanas pacíficas. E por último, promover o desenvolvimento econômico e social de todo o continente. Portanto, para a UA, a promoção ativa da paz, segurança e estabilidade no continente, através de todos os atores africanos, são pré-requisitos para o desenvolvimento (AU, 2001; ENGEL; PORTO, 2009).

Sua principal mudança em relação à antiga Organização da Unidade Africana (OUA), refere-se a alteração no princípio de não-intervenção pelo princípio de não indiferença frente a situação dos africanos em situações conflituosas. Conforme o Artigo 4 (h) do Ato, a UA (2001, p. 7) tem "o direito [...] de intervir num Estado-Membro de acordo com uma decisão da Assembleia em caso de circunstâncias graves, a saber: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade", estabelecendo-se uma postura mais intervencionista na promoção e manutenção da paz pela UA (MURITHI, 2008).

Em vista disso, não somente os Estados africanos, mas agora os povos africanos também se colocam como atores nas questões de segurança, a partir de uma perspectiva de Segurança Humana - englobando o bem-estar econômico, político e social dos cidadãos - e de Responsabilidade de Proteger - legitimando a intervenção humanitária (AKOKPARI; NDINGA-MUVUMBA; MURITHI, 2008; CARDOSO; OTAVIO, 2014; WILLIAMS, 2014). Vale ressaltar, no entanto, que a Organização não invocou em nenhum caso até hoje o Artigo 4 (h) do Ato Constitutivo para justificar uma intervenção militar. Sua atuação vem priorizando soluções conjuntas, principalmente reforçando o papel dos Estados, através do Artigo 4 (j) em que os Estados membros solicitam uma intervenção da União para restabelecer a paz e a segurança em seu território (WILLIAMS, 2014; AU, 2001).

O Ato também lista uma série de princípios orientadores da atuação da União Africana, entre os quais a igualdade soberana e interdependência entre os Estados-Membros, a participação dos povos nas atividades da UA, o estabelecimento de uma política comum de defesa, a proibição da ameaça ou emprego da força entre países africanos, não interferência em assuntos internos, respeito às fronteiras herdadas dos processos de independência e a prioridade na resolução pacífica de controvérsias (UA, 2001). Vale salientar, portanto, que a defesa da

soberania, da integridade territorial, da independência e da não-interferência em assuntos internos não colidem com uma posição mais ativa na promoção da paz e segurança. Para a UA, os Estados africanos continuam essenciais para a segurança do continente (FERREIRA, 2014).

Outro importante princípio formador da organização é a defesa de práticas democráticas e rejeição a mudanças inconstitucionais de governo, pois, para a UA a boa governança e prevenção de conflitos estão diretamente conectados (AU, 2001; MOOLAKKATTU, 2010). Dando seguimento às práticas definidas na Declaração de Lomé (2000)[15], o Ato Constitutivo determina que governos que cheguem ao poder por meios inconstitucionais não podem participar de atividades da organização. Essas mudanças inconstitucionais são caracterizadas como: golpes de estado militares ou de outra natureza, intervenção de mercenários para substituição de governos eleitos, substituição de governo eleitos por grupos dissidentes armados, recusa de governo em exercício entregar o poder ao governo eleito democraticamente e, mais recentemente, a inclusão de emendas ou revisão da constituição que infrinjam os princípios democráticos (AU, 2002b; AU, 2007a). Nesse sentido, mudanças institucionais de governo são condenadas e rejeitadas através da imposição de sanções e da suspensão do Estado-membro de participação em todos os órgãos da UA (AU, 2002b). A Organização vem dando um prazo de seis meses para o retorno à normalidade democrática, para só depois, se necessário, aplicar as medidas retaliativas[16] (SANTOS, 2011). Entretanto, assim como na Declaração de Lomé, essas regras não se aplicam retrospectivamente, ou seja, não afetam Chefes de Estados africanos que antes da criação desses documentos tenham chegado ao poder de forma inconstitucional (SANTOS, 2011)[17].

Mesmo a questão securitária sendo central para a criação da UA, no seu Ato Constitutivo não aparece a criação de um organismo dentro da Organização para a atuação nesse setor.[18] Dessa forma, em 9 de julho de 2002, durante a 1ª Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes de Estados e de Governo da União Africana, em Durban, na África do Sul, foi adotado o "Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana"; entretanto, este só entrou em vigor 26 de dezembro de 2013, após o número de

---

15 A Declaração de Lomé foi aprovada pela OUA em 2000, e se refere a respostas da antiga organização a mudanças inconstitucionais de governo (SANTOS, 2011).

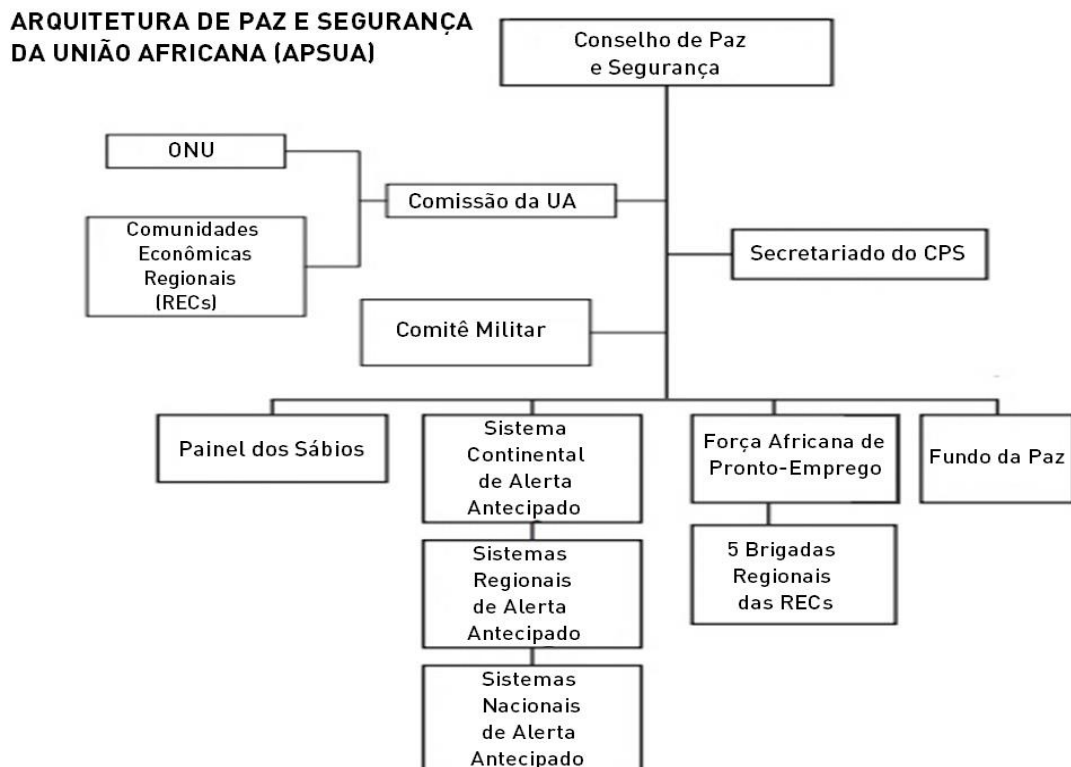
16 Uma série de países já foram suspensos da Organização desde sua criação. República Centro Africana (2003; 2013); Guiné-Bissau (2012); Togo (2005); Mauritânia (2005; 2008), Guiné (2008); Madagascar (2009); Níger (2010); Costa do Marfim (durante crise pós-eleitoral 2010-2011); Mali (2012); Egito (2013) foram suspensos devido mudanças inconstitucionais de governo, como as citadas (BADMUS, 2015; REUTERS, 2013; ALJAZEERA, 2013; AU, 2016).

17 Vale ainda ressaltar a adoção da igualdade de gênero como princípio formador da UA e da APSA (AU, 2001).

18 Entretanto ficou estabelecido no Art. 5 (2) do Ato Constitutivo que a Assembleia Geral poderia criar outros organismos dentro da estrutura da UA (AU, 2001).

ratificações necessários (SANTOS, 2011). A partir de uma revisão das estruturas, procedimentos e métodos do Órgão Central do Mecanismo para Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos da OUA (1993)[19], o Protocolo estabeleceu de fato uma Arquitetura de Paz e Segurança Africana (AU, 2002a).

Guiado pelos princípios contidos no Ato Constitutivo da UA, na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Protocolo defende o Estado de Direito, a soberania, a integridade territorial, as fronteiras herdadas e a não ingerência externa, ao mesmo tempo que reforça o Artigo 4 (h) sobre direito da UA intervir em situações graves, e o Artigo 4 (l) sobre o direito dos Estados solicitarem a intervenção da UA. Reforça ainda a ideia de buscar sempre soluções pacíficas e respostas antecipadas em situações de crise visando evitar que se transformem em conflitos de grande escala. Além disso, entende que a segurança dos povos e dos Estados está diretamente ligada e dependente do desenvolvimento socioeconômico, assim como o contrário (AU, 2002a).

Figura 3 - Arquitetura de Paz e Segurança Africana

Fonte: Badmus (2015, tradução nossa).

O Protocolo cria um Conselho de Paz e Segurança (PSC) como órgão central, decisório

[19] Incorporado pela Assembleia Geral à UA em 2001 (AU, 2002a; BADMUS, 2015).

e permanente no que se refere à prevenção, gestão e resolução de conflitos no continente (AU, 2002a). Em torno dele, também é construído uma estrutura operacional abrangente para a implementação efetiva de suas decisões (vide Figura 3), que, junto com o PSC, são chamados de “Pilares da APSA”: o Painel dos Sábios, o Sistema Continental de Alerta Antecipado, a Força Africana de Pronto Emprego e o Fundo para a Paz. Além disso, o Protocolo, no seu Artigo 10, atribui uma série de funções ao Presidente da Comissão da UA referente ao tema de paz e segurança. Destaca-se, entretanto, seu papel de intermediário entre o relacionamento das Comunidades Econômicas Regionais e a ONU com o PSC. A relação entre UA e outros mecanismos regionais e internacionais, como as RECs e a ONU são também trazidos nos Artigos 16 e 17 do Protocolo (SANTOS, 2011; ENGEL; PORTO, 2009; AU, 2002a).

Outro componente jurídico importante dentro da Arquitetura de Segurança Africana é a Política de Defesa e Segurança Comum Africana (CADSP, sigla em inglês). Adotada em fevereiro de 2004, na Segunda Sessão Extraordinária da Assembleia Geral da UA, realizada em Sirte, na Líbia, a CADSP é responsável por reger a cooperação e integração em defesa e segurança entre os países africanos. Segundo Santos (2011), os princípios que orientam essa Política partem da ideia de indivisibilidade da segurança dos Estados africanos, isto é,

> a segurança de um país africano está inseparavelmente ligada à segurança de outros países africanos e ao continente africano como um todo. Consequentemente, qualquer ameaça ou agressão em um país africano é considerada uma ameaça ou agressão sobre os outros, e o continente como um todo; que deve ser levado à atenção imediata da Assembleia da União ou do Conselho de Paz e Segurança para decisão e ação conforme apropriado, de acordo com os princípios e objetivos da UA (AU, 2004c, p.7, tradução nossa)

Os objetivos principais da CADPS presentes na Declaração Solene (2004a) são: assegurar de forma comum respostas às ameaças internas ou externas ao continente africano; promover a cooperação em questões de defesa entre os países membros da União Africana; desenvolver a capacidade de UA de promoção da paz e prevenção de conflitos; fortalecer os setores de defesa e segurança regionais e nacionais africanos; e auxiliar no estabelecimento de capacidades de dissuasão e contenção de ameaças na esfera da UA. Complementando a Política, em 2005, foi aprovado um Pacto de Não Agressão e Defesa Comum da União Africana aprofundando a percepção comum de segurança e defesa dentro do continente (UA, 2005; SANTOS, 2011).

Segundo Engel e Porto (2009), o Protocolo e a CADPS juntos fundamentam juridicamente a APSA. Entretanto, existem outros documentos que foram surgindo no decorrer da criação da APSA que orientam sua atuação, como o Protocolo sobre o Direito das Mulheres

(2003), conhecido como Protocolo de Maputo, e a Declaração Solene sobre Igualdade de Gênero na África (2004), que trazem a perspectiva de gênero em situações de conflito e pós-conflito (AU, 2003d; 2004b). Outro importante documento é a Política de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito (PCRD, sigla em inglês), de 2006, em que estabelece a atuação da APSA na construção e consolidação da paz (AU, 2006). Além desses, há também o Programa de Fronteiras da UA, criado em 2007, que rege a cooperação transfronteiriça no continente, levando em conta a origem de diversos conflitos interestatais, que se dão pela presença de recursos naturais em áreas transfronteiriças (ESCOSTEGUY, 2011).

3.2 OS PILARES DA APSA

Como mencionado anteriormente, o Protocolo de Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança determinou a criação de uma série de estruturas para apoiar o Conselho na realização dos seus objetivos. Junto ao PSC, o Sistema Continental de Alerta Antecipado (CEWS), a Força Africana de Pronto Emprego (ASF), o Fundo para a Paz e o Painel dos Sábios (PoW) são chamados de "pilares da APS". O Protocolo, assim como a atuação ao longo desses 15 anos, também ressalta a importância da atuação da Comissão da UA, na figura de seu Presidente, para o amplo funcionamento e desenvolvimento da APSA. Dessa forma, consideramos neste trabalho a Comissão da UA como um pilar da APSA. Analisaremos, portanto, separadamente cada um desses mecanismos, através de sua criação, objetivos, funções, desenvolvimento e atuação até hoje.

3.2.1 Conselho de Paz e Segurança

No centro da APSA encontra-se o Conselho de Paz e Segurança (PSC). Definido como uma estrutura continental de segurança coletiva e entidade máxima de segurança no continente africano - com poderes equivalentes ao Conselho de Segurança das Nações Unidas no âmbito continental africano -, o PSC define e dirige a agenda securitária africana. Como principal órgão decisório da UA, seu objetivo central é responder de forma mais eficaz à prevenção, gestão e resolução de conflitos e na construção da paz na África (BADMUS, 2015; AU, 2002a). Entretanto, mesmo possuindo enormes poderes de tomada de decisão em inúmeras questões, em situações graves, como descritas no Art. 4 (h) do Ato Constitutivo, a decisão final é tomada conjuntamente com a Assembleia Geral (AU, 2002a).

O Conselho é guiado pelos mesmos princípios do Ato Constitutivo, e também da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Seus objetivos visam atuar em todas as fases de um possível conflito - prevenção, promoção e reconstrução -, além do combate ao terrorismo, a defesa da democracia e o desenvolvimento da política de defesa coletiva. Entre as funções do PSC, estão presente ações de *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace enforcement* e *peacebuilding*, as quais, são descritas no Protocolo como

> a) Promoção da paz, estabilidade e segurança na África;
> b) alerta prévio e diplomacia preventiva;
> c) restauração da paz, incluindo os bons ofícios, a mediação, a conciliação e o inquérito;
> d) operações de apoio à paz e intervenção, em conformidade com os Artigos 4 (h) e (j) do Ato Constitutivo;
> e) qualquer outra função que for atribuída pela Assembleia Geral (AU, 2002a, p. 6-7, tradução nossa) .

Criado a partir do Protocolo homônimo, o PSC é formado por 15 membros, abarcando todas as sub-regiões africanas – Norte, Ocidental, Oriental, Central e Austral -, com rotatividade de dez eleitos por um período de dois anos e cinco eleitos por um período de três anos, podendo sempre se reeleger, de modo a assegurar a continuidade (AU, 2002a). Além do equilíbrio regional citado anteriormente, os critérios de elegibilidade para o PSC incluem a participação em missões de paz, o pagamento em dia das contribuições obrigatórias à UA e o respeito à “governança constitucional” (ESCOSTEGUY, 2011; AU, 2002a). Não existem membros permanentes ou poder de veto ou qualquer distinção entre os poderes de uns e outros membros, e as decisões, chamadas de *Communiqués*, são tomadas por consenso ou, em caso da necessidade de votação, por maioria de dois terços, e possuem caráter vinculativo (BADMUS, 2015; AU, 2002a). A não presença de vetos dá ao PSC uma maior flexibilidade de ação comparado ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, tornando-o mais rápido e ativo na resolução de conflitos no continente africano (BADMUS, 2015). A grande maioria das decisões do PSC até hoje foram por consenso, pelo fato de que há uma cultura institucionalizada na UA que a dissidência é nociva à eficácia das ações, e que as decisões consensuais seriam mais fáceis de implementação, pois as objeções já foram solucionadas. Entretanto, não se vem observando esses resultados dentro do PSC (UKEJE; AKO, 2016).

O PSC funciona de forma continua, contando com reuniões a nível de Representantes Permanentes (pelo menos 2 vezes por mês), Ministros ou Chefes de Estado e de Governo (pelo menos 1 vez por ano), enquanto, a presidência é alternada mensalmente entre seus membros em ordem alfabética (ESCOSTEGUY, 2011). A rotação mensal é amplamente questionada

dentro do Conselho atualmente, pois comprometeria a consistência e continuação da implementação de seus mandatos, devido a constante mudança. Ainda, o PSC não possui um plano anual de atuação e agenda, dificultando ainda mais essa continuidade (UKEJE; AKO, 2016).

Além disso, o PSC conta com um Comitê Militar composto por Ministros da Defesa e seus representantes, para auxiliá-lo em questões militares; e um Comitê de Peritos composto por cinco membros do PSC (um de cada região) e dois funcionários do Secretariado do PSC, que auxilia o Conselho na elaboração das decisões (ESCOSTEGUY, 2011; UKEJE; AKO, 2016). Também possui três órgãos subsidiários técnicos que auxiliam o Conselho com base nas suas áreas específicas: o Comitê de Sanções, o Comitê contra o Terrorismo e o Comitê de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito (PCRD). Entretanto, vale ressaltar que esses comitês, principalmente o Militar e o de Peritos, ainda possuem grande dificuldade de atuação devido à escassez de pessoal capacitado (UKEJE; AKO, 2016).

O PSC entrou em vigor em dezembro de 2003, com o número de ratificações exigidas, e teve sua primeira reunião em 25 de maio de 2004, após a eleição dos 15 Estados-membros (BADMUS, 2015). Entretanto, mesmo não havendo membros permanentes, vale ressaltar a presença da Nigéria em todos os anos desde a primeira composição em 2004 (vide Quadro 1), comprovando sua dedicação e força no campo securitário africano, tendo sido o principal formulador da APSA, e assim colocando-se como Potência Regional[20].

[20] O conceito de Potência Regional para a África considera as capacidades materiais dos Estados, suas condições de projeção, e seu comportamento nos níveis regional e global (CASTELLANO DA SILVA, 2017).

Quadro 1 - Composição do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (2004-2017)

Região	Anos de Eleições								
	2004	2006	2007	2008	2010	2012	2013	2014	2016
Norte	Argélia		Argélia		Líbia		Argélia		Egito
Norte	Líbia	Egito		Tunísia	Mauritânia	Egito		Líbia	Argélia
Ocidental	Nigéria		Nigéria		Nigéria		Nigéria		Nigéria
Ocidental	Togo	Burkina Faso		Burkina Faso	Costa do Marfim	Costa do Marfim		Níger	Níger
Ocidental	Gana	Gana		Benin	Benin	Gâmbia		Gâmbia	Serra Leoa
Ocidental	Senegal	Senegal		Mali	Mali	Guiné		Guiné	Togo
Central	Gabão		Gabão		Guiné Equatorial		Guiné Equatorial		Congo
Central	Congo	Congo		Chade	Chade	Congo		Chade	Chade
Central	Camarões	Camarões		Burundi	Burundi	Camarões		Burundi	Burundi
Oriental	Etiópia		Etiópia		Quênia		Uganda		Quênia
Oriental	Quênia	Ruanda		Ruanda	Ruanda	Tanzânia		Tanzânia	Ruanda
Oriental	Sudão	Uganda		Uganda	Djibuti	Djibuti		Etiópia	Uganda
Sul	África do Sul		Angola		Zimbábue		Moçambique		Zâmbia
Sul	Lesoto	Botswana		Suazilândia	Namíbia	Lesoto		Namíbia	Botswana
Sul	Moçambique	Malauí		Zâmbia	África do Sul	Angola		África do Sul	África do Sul

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Williams (2012; 2014; 2016).

Nota: O quadro mostra os países que fizeram parte do PSC da UA entre maio de 2004 até novembro de 2017, separados pelos anos em que foram eleitos. Em cinza, estão os países eleitos para mandatos de 3 anos e em branco estão os países eleitos para mandatos de 2 anos.

O PSC em pouco tempo se tornou importante ambiente de discussão política na UA, com mais esforços, mais decisões e mais participação dos Estados africanos na promoção da paz no continente (ENGEL; PORTO, 2009; WILLIAMS, 2014). O PSC condenou e aplicou sanções política e econômicas a treze Estados membros devido a mudanças inconstitucionais de governo (ver nota de rodapé 16). O Togo é um exemplo da atuação firme e efetiva do Conselho: mesmo sendo membro eleito do Conselho, o Togo foi suspenso em fevereiro de 2005, devido a um golpe de estado no país. Além de suspensão e sanções, a UA, junto à ECOWAS, atuou ativamente para a reversão do golpe, que acabou ajudando na volta do regime constitucional ao país. O PSC também autorizou e implementou missões de paz nesse pequeno período de treze anos em maior quantidade que a OUA em quase trinta anos. Além do Burundi, Sudão e Somália, a UA também atuou em Comores, RCA e Mali (BADMUS, 2015; WILLIAMS, 2014; AU, 2015b).

Entretanto, alguns desafios permanecem dentro do Órgão máximo da APSA. A

implementação desigual de suas decisões é vista em inúmeros casos. Ainda que as decisões sejam vinculativas, e muitas vezes por consenso, não existem mecanismos coercitivos dentro do PSC para monitorar e implementar suas decisões[21]. Mesmo que o PSC use em alguns casos a aplicação de sanções, a capacidade de atuação militar decisiva exerceria importante influência nas decisões dos atores envolvidos, trazendo à tona a importância da efetivação da Força Africana de Espera (UKEJE; AKO, 2016; WILLIAMS, 2014).

A questão democrática é muito debatida por africanistas críticos da atuação do PSC. A presença de países que não cumprem os requisitos estabelecidos na eleição do Conselho, ressaltando os países não democráticos, afetaria a legalidade, o peso moral e a própria legitimidade das decisões do PSC. Ressalta-se ainda que o PSC tem atuado ativamente contra mudanças inconstitucionais, como falamos anteriormente, aumentando ainda mais essa contradição (BADMUS, 2015; WILLIAMS, 2014). Vale, novamente destacar a regra da UA de não aplicação retrospectiva à sua criação do princípio democrático, que por si só já daria legitimidade de participação desses Estados. Ainda, é importante destacar que há uma ampla discussão dentro do *peacebuilding* que, em muitos casos, a adoção direta de mecanismos e instituições liberais, como o processo eleitoral, em situações pós-conflitos, gera um retorno à violência. Portanto, a construção dos Estados na África ainda em curso, não necessariamente deve ser através da imposição de práticas democráticas liberais. Depois, muitos Estados considerados não democráticos, por índices variados, são considerados democráticos pela UA, depois do acompanhamento de eleições e outras ações da organização (FERREIRA, 2014).

3.2.2 Painel dos Sábios

O Painel dos Sábios é focado na diplomacia preventiva e tem como função principal a mediação e prevenção de conflitos. Segundo o Artigo 11 do Protocolo do PSC (2002a), o Painel deve aconselhar ao PSC e a Comissão, a pedido ou por iniciativa própria, realizando relatórios e pesquisas relacionados a promoção da paz e segurança no continente; portanto, possui mais liberdade de ação, mesmo estando dentro da APSA (BADMUS, 2015). Segundo Badmus (2015), o Painel representa a agenda de “soluções africanas”, ao adotar uma abordagem que reflete as tradições africanas que buscam a resolução de conflitos na sabedoria dos mais velhos. Alguns países africanos, como Gana, Suazilândia e Lesoto, já possuíam órgãos constitucionais

---

[21] A Comissão da UA possui função de assegurar a implementação das decisões do PSC, conforme o Protocolo (2002a), entretanto, possui ainda outras responsabilidades, que dificulta sua atuação mais ativa nesse campo (UKEJE; AKO, 2016).

nesse mesmo sentido, assim como a ECOWAS (MOOLAKKATTU, 2010).

Somente em novembro de 2007, ocorre a criação e institucionalização do Painel, após o PSC adotar o documento Modalidades para o Funcionamento do Painel dos Sábios (2007), em que se estipula suas funções e objetivos de prevenção e mediação de conflitos, além dos procedimentos e regulamento interno. O Painel é formado por cinco personalidades africanas eminentes, oriundas de vários segmentos da sociedade, com notáveis serviços prestados à causa da paz, segurança e desenvolvimento do continente. Estes serão escolhidos pelo Presidente da Comissão após indicação regional e consulta com os Estados-membros e posteriormente nomeados pela Assembleia Geral para um mandato de 3 anos (AU, 2002a). A presidência do Painel é escolhida por seus próprios membros e pode ser reeleita uma única vez, não podendo o mesmo membro exercer a presidência mais de uma vez no triênio (AU, 2007c). As personalidades nomeadas para o Painel não podem exercer cargos políticos enquanto no exercício de suas funções e podem ser reeleitas somente uma vez. Segundo El Abdellaoui (2009), ao atuar em caráter pessoal sem vinculação à política dos Estados e da Organização, o Painel se propõe a agir com plena isenção, possuindo assim vantagens na mediação de conflitos. Além disso, ao não possuir os chamados “poderes de execução” - como a instituição de sanções -, não carrega posição de ameaça perante as partes envolvidas em situações de crise (EL ABDELLAOUI, 2009; CARDOSO, 2015).

Quadro 2 - Membros do Painel dos Sábios desde inauguração

Regiões	Mandatos		
	2008-2010	2011-2013	2014-2017
Norte	**Ahmed Ben Bella** (ex-Presidente da Argélia)	**Ahmed Ben Bella** (ex-Presidente da Argélia)	**Lakhdar Brahimi** (ex-Ministro das Relações Exteriores da Argélia e ex- Enviado Especial das Nações Unidas e da Liga Árabe para a Síria)
Ocidental	**Elisabeth K. Pognon** (ex-Presidenta do Tribunal Constitucional de Benin)	**Mary Chinery Hesse** (ex-funcionário do governo de Gana, ex-vice-diretora-geral da Organização Internacional do Trabalho e ex-Representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para África)	**Edem Kodjo** (ex-Primeiro-ministro do Togo e ex-Secretário Geral da OUA)
Central	**Miguel Trovoada** (ex-Presidente de São Tomé e Príncipe)	**Marie Madeleine Kalala-Ngoy** (ex-Ministra de Direitos Humanos da RDC)	**Albina Faria de Assis Pereira Africano** (ex-Ministra e Assessora Especial do Presidente de Angola)
Oriental	**Salim Ahmed Salim** (ex-Secretário Geral da OUA)	**Salim Ahmed Salim** (ex-Secretário Geral da OUA)	**Speciosa Wandira Kazibwe** (ex-Vice-Presidente de Uganda)
Sul	**Brigalia Bam** (Presidenta da Comissão Eleitoral Independente da África do Sul)	**Kenneth Kaunda** (ex-Presidente da Zâmbia)	**Luisa Diogo** (ex-Primeira-ministra de Moçambique)

Fonte: Elaborado pela autora com dados de Santos (2011); Badmus (2015); AU (2016).

Segundo o documento Modalidades, além do aconselhamento ao PSC e a Comissão, o Painel tem como mandato uma série de atividades para a prevenção e mediação de conflitos: estabelecer canais de comunicação entre o PSC e a Comissão e as partes envolvidas em uma disputa; realizar missões de pesquisa em países e/ou regiões em que o Painel considere que exista o perigo de conflito; realizar "*shuttle diplomacy*" nos casos em que as partes não estão prontas para iniciar conversações diretas; encorajar o diálogo, a adoção de medidas de fortalecimento da confiança e de processos de reconciliação; auxiliar as equipes de mediação; e desenvolver propostas que contribuam para a promoção da paz, segurança e estabilidade no continente (AU, 2007c).

Em 2007 foi organizado e selecionado os 5 membros, realizando sua primeira reunião de trabalho em fevereiro de 2008. Outras duas eleições de membros ocorreram até hoje (ver Quadro 2). O Painel é reunido em no mínimo 3 reuniões anuais, na qual produz sua agenda de atuação: país ou região que necessita de visitas, programas de trabalhos, entre outros (ESCOSTEGUY, 2011). Além disso, o Órgão estabeleceu que anualmente se escolheria um tema que seja relevante para a paz e segurança na África para discussão e elaboração de um relatório, que posteriormente seria submetido à aprovação dos membros da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governos Africanos. Os 4 primeiros temas foram: i) disputas relacionadas à eleição e violência política[22]; ii) paz, justiça, não impunidade e reconciliação na África; iii) vulnerabilidades de mulheres e crianças em conflitos armados; iv) fortalecimento da governança política (PORTO; NGANDU, 2015).

Com o objetivo de reforçar as capacidades do Painel e torná-lo mais eficiente, em 2010, a Assembleia Geral da UA endossou a proposta da Comissão e criou o Grupo de Amigos do Painel dos Sábios, formado por todos os antigos membros do Painel para dar suporte a atuação dos membros atuais (AU, 2015b; PORTO; NGANDU, 2015). Ainda buscando fortalecer as atividades do Órgão, em 2013, foi criada a Rede Pan-Africana dos Sábios: uma rede de guarda-chuva que reúne estruturas de ações preventivas, mecanismos de mediação e atores em todo o continente a níveis continental (Painel dos Sábios da UA) regional (com o desenvolvimento de mecanismos semelhantes ao PoW nas RECs), nacionais e locais (mediadores individuais e instituições atuantes em atividades de conciliação nacional) (AU, 2015b; PORTO; NGANDU, 2015).

Desde de seu primeiro mandato, o Painel se envolveu diretamente com a diplomacia preventiva e outras formas de pacificação em inúmeras situações em todo o continente, mesmo em face de graves limitações de recursos[23] e, muitas vezes, da resistência dos próprios Estados membros (PORTO; NGANDU, 2015). Em menos de 10 anos, o Painel deliberou e atuou em situações na RCA, na Somália, na Mauritânia, no Zimbábue, na RDC, em Guiné, em Guiné-Bissau, em Madagascar e no Sudão. Também estabeleceu missões de construção da confiança na RCA e na África do Sul. Dessa forma, sua atuação proativa na prevenção de conflitos, considerando o período relativamente curto que existe, em comparação com outros

---

[22] Esse tema foi escolhido como reflexo da situação no Quênia em 2008, na qual o resultado contestado das eleições de dezembro de 2007 gerou um conflito violento entre as facções políticas do país, gerando milhares de mortos (ESCOSTEGUY, 2011). A questão das eleições é muito discutida dentro da UA, pois acontecimentos como o do Quênia são recorrentes em processos eleitorais pós-conflito, muitas vezes reativando o processo violento, e colocando em cheque a aplicação direta de processos políticos liberais em situações pós-conflito e de construção da paz (FERREIRA, 2014).

[23] Até 2016, o Painel não era ligado diretamente à Comissão, portanto, não recebia os recursos do Fundo da Paz.

componentes da APSA que receberam enorme atenção e recursos da UA, demonstra a importância do seu papel na APSA (BADMUS, 2015).

3.2.3 Sistema Continental de Alerta Antecipado

A prevenção e antecipação de conflitos é enfatizado pela UA desde sua criação. Nesse sentido, o Protocolo decidiu também pela criação de um Sistema Continental de Alerta Antecipado, que através da análise de indicadores políticos, econômicos, sociais, militares e humanitários, e da elaboração de relatórios, tem como objetivo desenvolver respostas estratégicas e eficazes para impedir uma escalada de violência ou catástrofes humanitárias no continente (AU, 2002a; BEHABTU, 2011). Portanto, sua ênfase concentra-se na segurança humana e não na segurança do Estado e geralmente são alimentados por informações de domínio público (SANTOS, 2011; CILLIERS, 2008). Ele atua também em conjunto com os Estados, RECs, instituições acadêmicas, centros de pesquisa, a ONU e grupos da sociedade civil (BADMUS, 2015).

O Protocolo estabeleceu que ele seria formado por um Centro de Observação e Monitoramento (MAC), conhecido como "Sala de Situação", que fica em Addis Abeba, na sede da UA, além de outras 5 Unidades de Observação e Monitoramento, presentes nas 5 regiões africanas e geridos pelas respectivas RECs. Essas Unidades estão diretamente ligadas à Sala de Situação da UA e possuem a função de coleta e processamento de dados a nível regional para transmissão à Sala de Situação (AU, 2002a; BADMUS, 2015). Os sistemas regionais são chamados de Sistemas de Alerta Antecipado (EWS) e estão presentes na Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD: CEWARN), na Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS: ECOWARN), na Comunidade da África Oriental (EAC: EACWARN), no Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA: COMWARN), Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC: MARAC). A SADC possui outra forma de Alerta Precoce, sendo baseado na inteligência (AU, 2015a).

Em 2006 foi criado o Arcabouço para a Operacionalização do Sistema Continental de Alerta Antecipado que estabelece as diretrizes de atuação e um programa de desenvolvimento para que entre em funcionamento em 3 anos. A operacionalização do Sistema, portanto, deve passar pela coordenação entre a UA e as RECs, através da criação e desenvolvimento dos Unidades regionais, mas também do intercâmbio regular de informações, reuniões periódicas (vem sendo realizada 2 por ano) e elaboração de exercícios conjuntos de capacitação (ESCOSTEGUY, 2011; CARDOSO, 2015; AU, 2015a). Além disso, o Arcabouço ressalta a

coleta e análise de dados e o envolvimento com os tomadores de decisão como os outros dois pontos essenciais para a plena operacionalização do Sistema (BEHABTU, 2011).

A partir da adoção do Arcabouço em 2007, o CEWS realizou progressos significativos na sua operacionalização. Se buscou a capacitação do componente pessoal da CEWS, tanto regionais, como da Sala de Situação. A Sala de Situação também foi reformada, tanto na infraestrutura física, como na compra de novos equipamentos e infraestrutura de TI. Foi desenvolvido um manual de metodologia da CEWS, chamado de Avaliação Estratégica de Conflitos (SCA, sigla em inglês), servindo como principal fonte de orientação para monitoramento, análise e respostas em situações de potenciais conflitos. Junto a isso se desenvolveu ferramentas de coleta e análise de dados, tanto continental como regional. E, a coordenação e colaboração entre CEWS e os sistemas de alerta precoce das RECs foram fortalecidas (BEHABTU, 2011; AU, 2015a). No presente, a coleta e disseminação automática de informações confiáveis e atualizadas já se encontra em funcionamento no Sistema Continental, entretanto, regionalmente, ainda se percebe diferenças no desenvolvimento para cada região. Enquanto, CEWS, CEWARN e ECOWARN têm atuado há algum tempo, outras regiões ainda estão em processo de formulação de suas Unidades (ESCOSTEGUY, 2011; AU, 2015a).

No entanto, é importante ressaltar que a operacionalização do Sistema ainda possui muitos desafios para se efetivar. Todas as ações bem sucedidas, ainda precisam de outros componentes para de fato estarem prontas e plenamente em funcionamento. Ainda ocorre uma deficiência na ligação direta entre o alerta precoce e a resposta antecipada dos tomadores de decisão. Além disso, a constante mudança nas dinâmicas de conflitos na África afeta o recolhimento de dados, muitas vezes, estando desatualizados ou não sendo mais adequados para a situação. Ainda pode-se falar na falta de conectividade e na variação nos níveis de operacionalização dos EWS nacionais, e em relação às RECs e à UA. Entretanto, a falta de recursos financeiros e humanos perpassa todas as divisões e departamentos da UA, inclusive o CEWS, sendo o principal entrave para seu desenvolvimento. Sem um financiamento adequado e permanente (ou seja, proveniente da UA), a sustentabilidade e a eficácia futura da CEWS se torna incerta (BEHABTU, 2011; AU, 2015a).

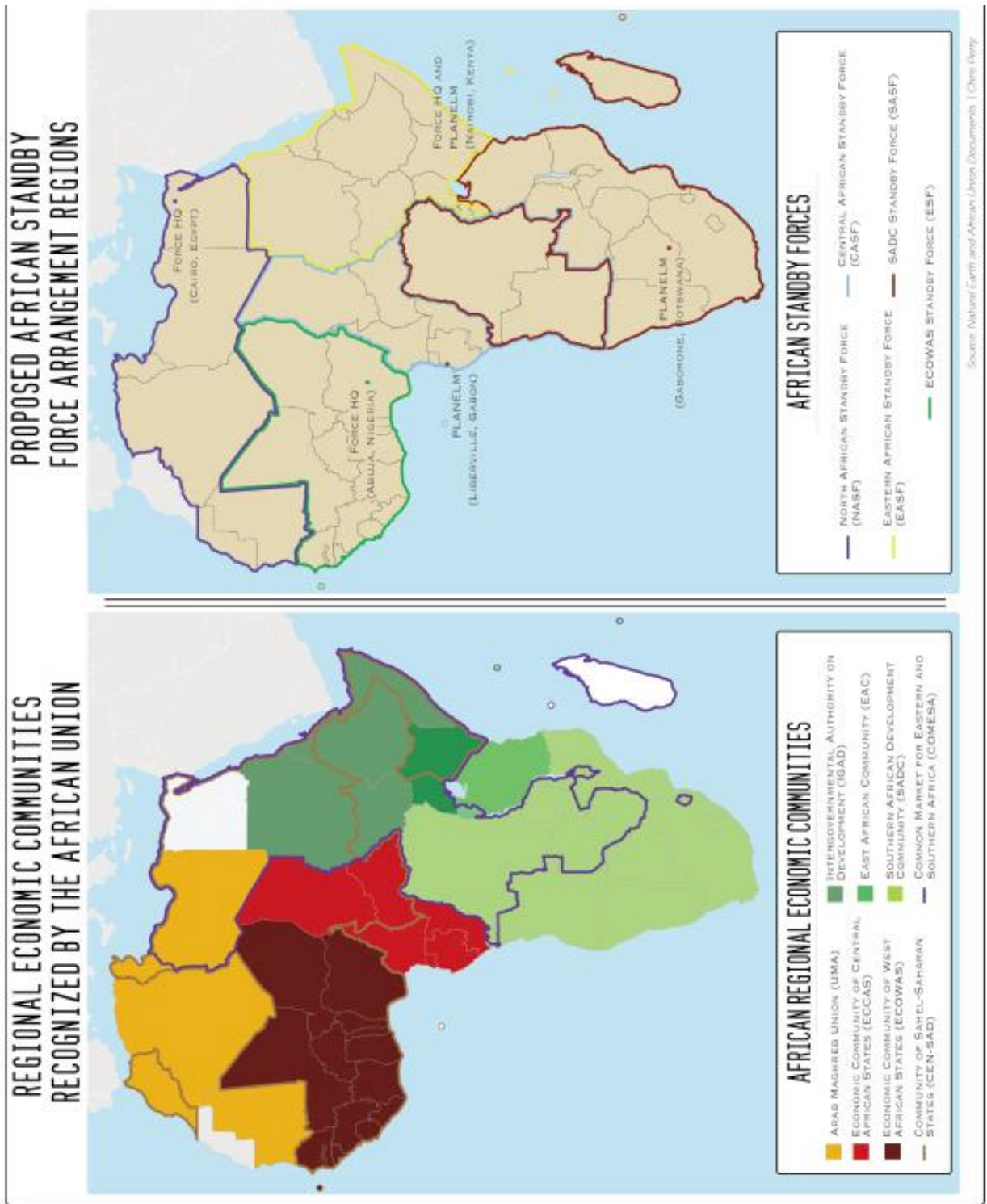
3.2.4 Força Africana de Pronto Emprego

Junto ao PSC, a Força Africana de Pronto Emprego (ASF, sigla em inglês: *African*

Standby Force), também chamada de Força Africana de Espera ou Força Africana de Reserva, é um elemento-chave para a efetiva ação da APSA. Segundo Santos (2011) e Badmus (2015), de todos os componentes da Arquitetura de Paz e Segurança Africana, é o mais complexo e o que demanda maiores recursos humanos, logísticos, técnicos, materiais e financeiros. Conforme o Artigo 13 do Protocolo, a ASF deve ser criada para auxiliar o PSC na execução de sua responsabilidade de desdobrar missões de paz (AU, 2002a). Portanto, o principal objetivo da ASF é fornecer a UA capacidades de resposta a conflitos através da implementação de forças de apoio ou intervenção, conforme os Artigos 4 (h) e (j) do Ato Constitutivo (CILLIERS, 2008).

Em 2003, na Terceira Reunião dos Chefes de Estado Maior e Ministro da Defesa Africanos foi estabelecido o Quadro Político para o Estabelecimento da Força de Espera Africana (ASF) e do Comitê Militar (*Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Committee*), com o objetivo de orientar o processo de formação da ASF (BADMUS, 2015; SANTOS, 2011). O Quadro e o Protocolo estipulam que a APS deve ser constituída por contingentes multidisciplinares em regime de espera, com componentes civis, militares e policiais, baseados nos seus países de origem, e prontos para serem rapidamente desdobrados, após determinação da UA, "sem necessidade de negociações políticas ou mecanismos burocráticas" (CARDOSO, 2015, p.99; BADMUS, 2015; AU, 2003c), nas seguintes áreas:

> (a) Missões de observação e monitoramento;
> (b) Outros tipos de operações de apoio à paz;
> (c) Intervenção em um Estado-Membro em circunstâncias graves ou a pedido de um Estado membro para restaurar a paz e a segurança, de acordo com o Artigo 4 (h) e 4 (J) do Ato Constitutivo da UA;
> (d) Implementação preventiva para evitar que uma disputa ou um conflito cresça, um conflito violento contínuo se espalhe para áreas ou estados vizinhos e o ressurgimento da violência depois que as partes em conflito chegaram a um acordo;
> (e) Construção da paz, incluindo desarmamento pós-conflito e desmobilização;
> (f) Assistência humanitária para aliviar o sofrimento da população civil em áreas de conflito e apoiar os esforços para enfrentar grandes catástrofes naturais;
> (g) Qualquer outra função que possa ser mandatada pelo PSC ou pela Assembleia de Chefes de Estado (AU, 2002a, p.19-20, tradução nossa).

Figura 4 - Mapa das Comunidades Econômicas Regionais Africanas e das Forças Africanas de Espera Regionais

Fonte: Boutellis, Williams (2013).

Além disso, a ASF seria dividida nas cinco sub-regiões africanas através de brigadas

regionais de pronto emprego[24]: Força de Espera da ECOWAS (ESF); Força de Espera Norte Africana (NASF); Força de Espera Centro Africana (CASF); Força de Espera Africana Oriental (EASF); e Força de Espera da SADC (SASF). Além de contingentes militares (entre 3.000 e 5.000 soldados) em cada REC e uma sexta brigada baseada na sede da UA, deve possuir forças policiais e segmentos civis, totalizando 40.000 pessoas dentro de todo o continente prontos para rápida implementação, e um Quartel-General (AKOKPARI, 2016; BADMUS, 2015; CILLIERS, 2008). Essas Forças deverão poder atuar em seis cenários de conflitos e missões, estipulados pelo Quadro Político (ver Quadro 3).

Quadro 3 - Cenários possíveis de atuação da ASF

Cenários	Tipo de Missão	Autores	Tempo de implementação
Cenário 1	Missão política	Conselho Militar UA/ RECs	30 dias
Cenário 2	Missão de Observação	UA/ RECs/ ONU	30 dias
Cenário 3	Missão independente de Observação	UA/RECs	30 dias
Cenário 4	Missão de Manutenção da paz / Missão de implantação preventiva (construção da paz)	UA/RECs	30 dias
Cenário 5	Missão complexa multidimensional de manutenção da paz (spoilers de baixo nível)	UA	90 dias (componente militar em 30 dias)
Cenário 6	Missão de Intervenção com base no Art. 4 (h) do Ato Constitutivo	UA	14 dias

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados de AU (2003b; 2005); Badmus (2015).

Junto ao Quadro Político, em 2005, foi criado o Roteiro para Operacionalização da ASF (*Roadmap for the Operationalisation of the ASF - Roadmap 1*), que juntos estipulam um cronograma de ações, dividido em duas fases para que até 2010 a ASF tivesse operacionalização plena. Na primeira fase (até junho de 2005, e prorrogada até junho de 2006), a Comissão da UA criaria, dentro da Divisão de Apoio a Operações de Paz, um núcleo de planejamento estratégico - o PLANELM (*Planning Element*) -, que é responsável pelo gerenciamento dos processos de

[24] O nomes foram alterados de Brigadas para Forças devido a presença de outros componentes além do militar (BASSOU, 2017).

pré-implantação, implantação e pós implantação na ASF. Ainda nessa fase, a ASF seria capaz de desdobrar missões nos Cenários 1, 2 e 3, enquanto as cinco sub-regiões disponibilizariam capacidades militares suficientes para executar missões nos Cenários 1, 2, 3 e 4. Já na segunda fase (de julho de 2005 até junho de 2010), a UA precisaria atuar em Missões Complexas, até o Cenário 6 (AU, 2003c; AU, 2015; SANTOS, 2011; CARDOSO, 2015). Em 2008, foi adotado a Segunda Edição do Roteiro (*Roadmap II*), assinalando que, embora tenha alcançado os objetivos da Fase 1 e a Fase 2 estivesse em andamento, ainda havia a necessidade de criar políticas de financiamento e dimensão civil da ASF, pouco estruturadas até o momento. Dessa forma, traçou um novo programa de atividades até 2010, junto a um Plano de Treinamento estipulado anteriormente, que culminaria num exercício conjunto denominado Amani Africa[25] (Paz África em idioma suaíli) que seria realizado em outubro de 2010 na Etiópia. Outro exercício Amani foi organizado para 2015, na África do Sul (SANTOS, 2011; BASSOU, 2017).

O cronograma que estabelecia que a ASF teria total operacionalização em 2010 foi adiado para 2015, devido a uma série de problemas enfrentados no seu desenvolvimento, como o financiamento e logística. Em relação à infraestrutura de apoio logístico, os diferentes níveis de evolução das brigadas, conforme suas regiões, afeta diretamente o desenvolvimento da ASF: enquanto as forças regionais do Oeste, Leste, Sul e Centro africanos tenha conseguido a operacionalização de suas brigada; a força regional do Norte ainda encontra-se em fase incipiente de desenvolvimento[26] (BASSOU, 2017). Já o financiamento, mesmo com a ajuda da União Europeia, a ASF ainda possui recursos insuficientes para os gastos totais da sua operacionalização (SANTOS, 2011).

Em vista da não possível operacionalização até 2015, a UA, em 2013, decidiu pela criação de uma força provisória intitulada de Capacidade Africana de Resposta Imediata a Crises (A*frican Immediate Crisis Response Capability* - CARIC). Sua criação também visou responder a três problemas vistos na ASF: em operações de Cenário 6, que precisam de ação rápida, o processo de tomada de decisão era lento; não há clareza se as RECs ou a UA devem liderar as missões; o foco nas ASF regionais, dificulta a atuação em crises que não correspondem diretamente a uma sub-região específica. Dessa forma, a CARIC é formada apenas por componentes militares, contando com 5.000 soldados de pronto-emprego, advindo de Estados voluntários, podendo intervir em até 10 dias, apenas em operações de Cenário 6

[25] O exercício AMANI foi organizado em conjunto com a União Europeia, possuindo assim financiamento quase total advindo da organização Ocidental (SANTOS, 2011).

[26] A entrada do Marrocos na UA é uma importante alternativa para a UA capitanear recursos para o desenvolvimento da Força Africana de Espera do Norte (BASOOU, 2017).

(CARDOSO, 2015; WILLIAMS, 2014). Ainda, ao se tornar operacionalizada a ASF, a CARIC deveria ser dissolvida (BASSOU, 2017). Entretanto, atualmente se observa uma disputa entre esses dois componentes dentro da UA: mesmo considerada provisória, a CARIC poderia tirar o foco da ASF. Mesmo que em 2016, o PSC tenha declarado que a CARIC já poderia ser dissolvida, devido ao nível quase completo da operacionalização da ASF[27]; a força provisória elaborou um cronograma de atuação até final de 2017, reforçando que ainda não se tinha a operacionalização da ASF em todos os seus níveis, precisando ainda de sua atuação (BASSOU, 2017). Portanto, deve-se ressaltar a Força Africana de Pronto Emprego deve ser capaz de incumbir-se de missões dos cenários 1 a 5 atualmente, enquanto a CARIC atua nas missões de Cenário 6.

3.2.5 Fundo da Paz

O financiamento da APSA vem do Fundo da Paz, que é composto por atribuições financeiras do Orçamento Ordinário da UA[28] e por contribuições voluntárias dos Estados membros, da sociedade civil, do setor privado e de doadores internacionais (AU, 2002a). Inicialmente, 6% do Orçamento Ordinário era repassado para o Fundo, totalizando em média 1,9% dos recursos totais do fundo entre 2004 e 2007, e 2% de 2008 à 2011. Todo o restante do orçamento era advindo de parceiros externos. Em 2009 a Assembleia Geral decidiu dobrar a percentagem, fixando em 12% até 2012, visando que a atuação da APSA não seja paralisada por questões financeiras. Entretanto, a grande maioria dos recursos para operações de paz e funcionamento do órgão provém de doadores externos, trazendo uma série de consequências negativas paras as atividades de paz e segurança da UA, como a sustentabilidade e a propriedade. É incerto que os doadores externos sempre arcarão com os gastos, colocando em cheque a funcionalidade da organização no longo prazo. Além disso, muitos desses recursos carregam uma série de condições, que muitas vezes, não são os mesmos interesses dos africanos. Dessa forma, a ausência de um financiamento autônomo, relativiza o lema de “soluções africanas para problemas africanos” (BADMUS, 2015).

Cabe evidenciar a participação da União Europeia (UE) no financiamento da APSA, como um dos maiores investidores do seu desenvolvimento, não restringindo-se ao

[27] A Brigada Norte continua incipiente e com pouco recurso para o desenvolvimento (BASSOU, 2017).

[28] Até 2011 cinco países eram responsáveis por 75% orçamento regular da UA: África do Sul, Argélia, Egito, Líbia e Nigéria, cada um contribuindo com 15%.

financiamento de operações de paz específicas. Em 2003, na Assembleia Geral da UA em Maputo, foi solicitado pela UA uma parceria institucionalizada com UE para o apoiar financeiramente a APSA através de um Mecanismo de Operação de Apoio à Paz (PSOF, sigla em inglês) (AU, 2003b). Consequentemente, em 2004 a UE criou o Fundo de Apoio à Paz para África (APF, sigla em inglês), buscando reforçar a capacidade africana de prevenção, gestão e resolução de conflitos. Seus objetivos específicos visam reforçar o diálogo sobre os desafios em paz e segurança; operacionalizar a Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA); e apoiar as Operações de Apoio à Paz (PSOs) na África realizadas pelos próprios africanos através de suas organizações regionais (EUROPEAN COMMISSION, 2017). Os recursos da APF, a pedido da UA, provêm do Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), que repassava diretamente aos países africanos (AU, 2003b; LLANA, 2009). Desde 2004, a APF se comprometeu com mais de 2 bilhões de euros, sendo 90% desse valor orientado para as operações de paz lideradas pela UA em Darfur, Somália, Comores e RCA[29], e os outros 10% dedicados a capacitação do Departamento de Paz e Segurança (PSD) da UA (EUROPEAN COMMISSION, 2017; BADMUS, 2015).

3.2.6 Comissão da UA

Mesmo não sendo considerada como um dos pilares da APSA na maioria das bibliografias do tema, a Comissão da UA possuiu um papel fundamental no seu desenvolvimento, a partir do seu Presidente e do Departamento de Paz e Segurança (PSD, sigla em inglês). O Protocolo do PSC estipulou uma série de ações que o Presidente da Comissão deve cumprir relacionado ao PSC e a APSA como um todo, espelhadas na atuação do Secretário Geral da ONU. Sua atuação deve focar na comunicação entre os órgãos da APSA e na transmissão de informações das missões para o PSC, além de garantir a implementação das decisões tomadas e produzir relatórios sobre o desenvolvimento da APSA (AU, 2002a). Dessa forma, a Comissão atua para englobar todos os atores relevantes na gestão de conflitos, de forma a aumentar a apropriação, a participação e o senso mais profundo de colaboração (ENGEL; PORTO, 2009). O atual Presidente da Comissão é Moussa Faki Mahamat e o Comissário para a Paz e Segurança é Smail Chergui. Cabe ainda mencionar, que a Comissão possui interesses não ligados a política externa ou interna de um país, mas também não está livre da influência

[29] A Missão Africana de Apoio Internacional à República Centro-Africana (MISCA, sigla em francês) é uma missão de paz da União Africana, com auxílio de tropas francesas, na República Centro-Africana iniciada em 2013, sob autorização do CSNU (UNITED NATIONS, 2013).

dos Estados-membros, colocando-a posicionada com principal impulsionador do desenvolvimento da APSA como Regime de Segurança (ENGEL; PORTO, 2009; AU, 2015b).

A criação do DPS representa a ideia da Comissão de reunir todos os atores da APSA e prestar o apoio necessário aos esforços destinados a promoção da paz, segurança e estabilidade na África. Ele é formado por 5 Divisões em que todos os órgãos descritos anteriormente estão presentes: a Divisão de Defesa e Segurança; a Divisão de Apoio às Operações de Paz; a Divisão de Gestão de Crises e Reconstrução Pós-Conflitos; a Divisão de Prevenção de Conflitos e Aviso Prévio; e o Conselho de Paz e Segurança (tratado como quinta Divisão). O DPS possui também 7 Programas-Chaves que orientam suas atividades: Arquitetura de Paz e Segurança Africana; Fazendo a Paz Acontecer[30]; Mulheres, Gênero, Paz e Segurança; Força Africana de Reserva (ASF)/AMANI África; Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR); Programa de Fronteiras da UA (AUBP); e Reforma do Setor de Segurança (SSR) (AU, 2015b). Além disso, a Comissão da UA possui papel essencial na relação com as RECs. Atuando como ponte entre as RECs e o PSC, e as RECs e a ONU, bem como outras organizações internacionais parceiras da UA.

3.3 PIRÂMIDE DE RESPONSABILIDADE: O PAPEL DA ONU E DAS RECS NA APSA

O gerenciamento de conflitos na África sempre foi marcado pela atuação de organizações internacionais ou regionais, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho. Com a criação da UA, essa atuação não mudou; entretanto, a UA trouxe para a APSA essa relação, a partir de uma "abordagem multicamada" (MOOLAKKATTU, 2010, p.160). Tanto a ONU como as Comunidades Econômicas Regionais africanas possuem uma função dentro das diretrizes da APSA, sendo que a atuação conjunta é necessária para uma efetiva promoção da paz no continente africano.

Segundo Nhara (1998 apud FRANCIS, 2006), a parceria na gestão de segurança no continente africano entre ONU, OUA/UA e organizações sub-regionais pode ser vista como uma pirâmide de responsabilidade e de atuação: no topo estaria a ONU, instituição máxima na resolução de conflitos internacionais; na base, as organizações sub-regionais; e no meio a organização continental africana. De certa forma, conforme Francis, essa pirâmide é mais teórica que de fato um reflexo da atuação em conflitos no continente africano. Muitas vezes as

[30] Esse programa leva a preocupação com a paz e segurança para a sociedade civil, mostrando que a participação de todos os africanos é indispensável para a promoção da paz no continente (AU, 2015b).

organizações sub-regionais, mesmo sem muitos recursos e capacidades, e gerando muitas vezes rivalidades regionais, atuaram na resolução de conflitos, enquanto a ONU e a OUA se mantiveram presas em suas amarras institucionais. Essa questão foi um dos principais motivos para se construir uma nova organização continental africana no século XXI (FRANCIS, 2006).

Com o advento da UA, essas RECs fazem parte da APSA, tendo suas atuações que passar pela organização continental (ESCOSTEGUY, 2011). No Artigo 16 do Protocolo do PSC, reforça-se a atuação conjunta da organização continental com as organizações regionais africanas na promoção da paz, segurança e estabilidade do continente. Entretanto, essa relação se institucionalizou política e juridicamente em 2008, com o Memorando de Entendimento (MoU), que estabelece os princípios, direitos e obrigações a vigorarem entre a UA e as RECs em questões de segurança (SANTOS, 2011). O objetivo principal do Memorando é contribuir para a plena operacionalização da APSA e seu funcionamento eficaz. Além disso, visa segurar o intercâmbio de informações entre todas as partes e promover uma parceria intensa e extensa entre as duas partes (AU, 2008).

Dois princípios regem essa cooperação: a subsidiariedade e a responsabilidade primária da UA. Dentro da APSA, a UA assumiu a responsabilidade primária na manutenção da paz, segurança e estabilidade na África, enquanto as organizações sub-regionais atuariam como seus elementos de estruturação (*building-block*), construindo, assim, uma rede de capacidade africana de manutenção da paz (CARDOSO, 2015; BADMUS, 2015; AU, 2002a)

O reconhecimento do princípio da subsidiariedade, complementaridade e vantagem cooperativa foi essencial para se construir a APSA sobre a estruturas das RECs. Segundo Badmus (2015), ao cooperar com as RECs, a UA pode se beneficiar da proximidade geográfica com áreas de conflito, do conhecimento local sobre os atores, das raízes dos conflitos e das possíveis soluções. A proximidade das RECs também permite a implementação de tropas mais rapidamente (BADMUS, 2015). Conforme Francis (2006) enfatizou, o efeito de contágio ou transbordamento de fronteiras do conflito, faz com que os países vizinhos, e nesse caso na figura das RECs, estejam mais dispostos a resolver os problemas.

A UA reconhece oito RECs: a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS); a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC); a União do Magreb Árabe (AMU); a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC); a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD); o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA); a Comunidade dos Estados do Sahel e do Saara (CEN-SAD); e a Comunidade da África Oriental (EAC). Devido à grande quantidade de RECs e a penetração

uma na outra (muitos Estados participam de mais de uma REC), a UA decidiu por não aceitar mais novas organizações sub-regionais sob seu arcabouço (AU, 2008).

A cooperação entre a UA e ONU em segurança ocorre com frequência desde o início do século XXI. Além de a Carta da ONU prever essa forma de atuação, outros documentos importantes, como *An Agenda for Peace* de Boutros Ghali (1995), projetam a cooperação entre as Nações Unidas e as organizações regionais. A ONU reconhece cada vez mais a necessidade de cooperar com organizações regionais, principalmente a UA, devido à grande atenção dada ao continente pelo Conselho de Segurança (MOOLAKKATTU, 2010). Essa necessidade advém da conclusão de que a ONU não possui recursos, pessoal e capacidades de responder quantitativamente e qualitativamente às muitas demandas internacionais de paz e segurança atuais (FRANCIS, 2006). Dessa forma, segundo a Agenda para a Paz de Boutros Ghali (1995)

> A ação regional como uma questão de descentralização, delegação e cooperação com os esforços das Nações Unidas não só poderia aliviar o ônus do Conselho, mas também contribuir para uma sensação mais profunda de participação, consenso e democratização em assuntos internacionais (UN, 1995, p.64, tradução nossa).

A UA também reconhece a importância do relacionamento e da cooperação com a organização mundial. O Protocolo do PSC estipula as diretrizes para essa parceria, e outros documentos como a *Declaration on enhancing UN-AU cooperation: framework for ten year capacity building programme for the African Union*, assinada por Kofi Annan e Alpha Konaré em 2006, prevê a capacitação da UA na área de paz e segurança (CARDOSO, 2015). Essa cooperação entre UA e ONU se traduz atualmente através de consultas, diplomacia preventiva, apoio diplomático e operacional às operações regionais, além da promoção de operações conjuntas ou co-implantadas (como a UNAMID no Sudão), e ainda o prosseguimento de ações de uma organização regional sucedida pela atuação da ONU, a qual se costuma caracterizar como “UA primeiro, ONU mais tarde” (como ocorrido no Burundi) (FRANCIS, 2006; MOOLAKKATTU, 2010). Portanto, podemos perceber que o CSNU não é mais o único ator na manutenção da paz internacional, o que resulta em importantes implicações políticas.

Os estatutos da União Africana, de certa forma, se mostram ambíguos quanto a primazia do CSNU em matéria de autorização do uso da força (ESCOSTEGUY, 2011). A Carta da ONU traz que todas as intervenções militares de promoção de paz e segurança devem anteriormente possuir uma autorização do CSNU, mesmo que está seja estabelecida por organizações regionais. Entretanto, conforme Escosteguy (2011) e Badmus (2015) salientaram, a própria União Africana, em seu Ato Constitutivo ou no Protocolo do PSC, não possui de forma clara a

ideia de primazia do CSNU, e reserva para si a procura ao CSNU apenas quando necessário. Portanto, conforme os documentos da UA, o PSC como principal responsável pela segurança na África não necessita do consentimento da ONU para agir[31] (BADMUS, 2015; ANING, 2008).

Nesse sentido, Francis (2006) questiona se, com a atuação regional em segurança, a ONU não está perdendo seu papel de principal responsável pela segurança internacional através do Conselho de Segurança. A divisão de responsabilidades, portanto, estaria esvaziando a ONU como organização primária na segurança mundial. Entretanto, essa mesma divisão pode ser vista de outra forma. A UA e a ONU compreendem a atuação regional como uma contribuição em matéria de paz e segurança para a ONU e a comunidade internacional em geral. Dessa forma, como falamos, a ONU reconhece a importância do regionalismo para uma efetiva resolução dos problemas securitários, tanto na África, como em todo o globo, criando, de certa forma, um mecanismo global-regional de manutenção da paz internacional (ANING, 2008).

Em vista disso, o estabelecimento de uma parceria entre essas organizações e a ONU para a gestão de paz e segurança internacional se torna indispensável. Segundo Margaret Vogt (1998), a maior inovação na promoção da paz internacional, no pós-Guerra Fria, "é o conceito de divisão de responsabilidade entre as Nações Unidas e algumas organizações regionais para a efetiva gestão de conflitos em todas as regiões do mundo". E na África, se tem a primeira e mais bem sucedida formalização dessas relações (FRANCIS, 2006; CASTELLANO DA SILVA, 2017).

[31] Vale ressaltar que a atuação da APSA acontece em espaços que tanto a ONU, como as potências regionais não possuem interesses estratégicos, e de certa forma, não se mostram dispostas a correr riscos (FRANCIS, 2006).

4 AS MISSÕES DE PAZ UNIÃO AFRICANA

O principal objetivo de todas essas instituições-chaves da APSA é o desdobramento de missões de paz quando necessário, sendo parte essencial para a criação e sustentação da arquitetura de segurança africana. A UA atuou e continua comandando e planejando, um total de quatro missões[32] até hoje: AMIB, AMIS, AMISEC[33] e AMISOM. Em menos de quinze anos, a organização atuou de forma mais ativa na segurança do continente em comparação com a antiga organização. Nesse contexto que se abordará a evolução das Operações da Paz da UA, a partir da análise das três principais missões já empregadas pela organização: AMIB, AMIS e AMISOM. Buscou-se nesses estudos de caso, analisar primeiramente o conflito, suas características e raízes, a atuação de outros atores, e por fim o estabelecimento da missão da UA e sua evolução e atuação.

4.1 MISSÃO DA UNIÃO AFRICANA NO BURUNDI (AMIB)

A primeira operação da paz sob o mandato da UA foi a Missão da União Africana no Burundi (AMIB), autorizada em 2003, ainda antes da inauguração do Conselho de Paz e Segurança. A missão refletiu destacadamente a vontade da UA em atuar nos conflitos africanos, principalmente quando a ONU se mostrava reticente, bem como foi um marco de autossuficiência na operacionalização e implementação de missões de paz, como se passará a abordar particularmente.

4.1.1 O conflito no Burundi e os Acordos de Arusha

O Burundi é marcado pela divisão étnica entre tutsis e hutus, onde 14 % da população é tutsi e 85% hutu. Mesmo com ampla maioria demográfica hutu, o poder estatal e os benefícios socioeconômicos foram monopólio da minoria tutsi ao longo da história pré e pós independência do país. Assim como em Ruanda, os colonos belgas incitaram a divisão étnica no país, dando privilégios aos tutsis. Após a independência do país, a etnia tornou-se

[32] A Missão Africana de Apoio Internacional à República Centro-Africana (MISCA, sigla em francês) é uma missão de paz da União Africana, com auxílio de tropas francesas e mandatada pela ONU, na República Centro-Africana iniciada em 2013 (UNITED NATIONS, 2013). Não está, portanto, configurada como uma missão da UA por não ter sido planejada por essa e contar com outras forças externas atuando.

[33] Missão da UA de Monitoramento da Eleição em Comores (AMISEC, sigla em inglês).

instrumento na mão das elites políticas, dividindo-se entre grupos pró-tutsi, como a UPRONA *(Union pour le Progrès National)*, liderada por Pierre Buyoya, e grupos pró-hutus, como a expoente FRODEBU (*Front pour la Démocratie au Burundi*), que tinha como maior representante Melchior Ndadaye. Diante disso, podemos concluir que o conflito no Burundi é caracterizado como conflito interno centralista, ou seja, a disputa é pelo controle do poder e do aparelho estatal, e não em busca de uma separação territorial (BADMUS, 2015; OTAVIO; CARDOSO, 2015).

Tensões entre as duas etnias se mantiveram por todo o período pós-colonial, infladas por grupos políticos de ambos os lados, mas também por golpes militares perpetrados por militares tutsis[34]. No final da década de 1980, inicia-se um processo de negociação que culminou em 1993 na primeira eleição livre do país, elegendo Ndadaye para a presidência. Era a primeira vez que um hutu chegava ao poder no Burundi e buscou construir um governo de unidade nacional. Entretanto, no mesmo ano, o presidente Ndadaye é assassinado, inflando novamente a violência no país[35], agora por parte de hutus contra tutsis[36], marcando o início de uma guerra civil que matou cerca de 35 mil pessoas (ESCOSTEGUY, 2011; MITI, 2012).

Por iniciativa dos países de região dos Grandes Lagos -Tanzânia, Uganda, Quênia e Ruanda -, com apoio da OUA e da ONU, se inicia em 1995 um processo de negociação entre as partes do conflito burundinês, buscando criar um governo de coalizão e um cessar-fogo. Liderado pelo ex-presidente da Tanzânia e líder pan-africanista, Julius Nyerere, o Acordo de Arusha I, como ficou conhecido, acabou fracassando, e em 1996 um novo golpe de estado afetaria o Burundi. Entretanto, as negociações continuaram a partir de 1998, quando Nyerere convoca uma nova reunião em Arusha. Ao contrário da outra, essa reunião teve a presença de todos os grupos em disputa no Burundi (19 delegações). Com a morte de Nyerere em 1999, Nelson Mandela, agora ex-presidente da África do Sul, toma seu lugar como líder no processo de mediação do conflito burundinês, que culminou na assinatura do Acordo de Paz e Conciliação para o Burundi, em Arusha, em agosto de 2000 (PEEN RODT, 2011; MITI, 2012).

O Acordo de Arusha II, como ficou conhecido, estabeleceu um processo transitório para solução do conflito, que culminaria em eleições gerais em 2005. Para isso, primeiro se criou um Governo de Transição no Burundi, através da implementação de um acordo de distribuição de poder (ou *power-sharing*): no período de 2001 e 2003, a presidência seria ocupada por um

---

[34] Os tutsi eram ampla maioria nas forças armadas do Burundi.
[35] O conflito no Burundi se encaixa na série de conflitos que surgem na década de 1990 no continente africano.
[36] Na década de 1970, em meio à guerra civil no Burundi, ocorreu também um genocídio dos hutus (BADMUS, 2015).

representante tutsi (da UPRONA), e a vice-presidência, por um representante hutu (da FRODEBU); de 2003 à 2005 se inverteria a situação. Além disso, ficou estipulado que 14 dos 26 ministros e 60% da Assembleia Nacional seriam representantes da etnia hutu, e ainda haveria reformas no poder judiciário e nas Forças Armadas para diminuir a predominância tutsi (BADMUS, 2015). Portanto, como explicam Otavio e Cardoso (2015), o Acordo priorizou a inclusão dos grupos antagônicos no processo decisório do Estado e do Governo, como instituições políticas e Forças Armadas, visando assim, reduzir as possibilidades de mudanças bruscas e desestabilizadoras do Estado.

O destacável problema do Acordo foi que nem todas as delegações aceitaram-no: somente 13 das 19 delegações assinaram, de modo que não se considera um acordo abrangente e a assinatura do cessar-fogo não resultou na redução da violência. Devido a esses fatores, a ONU decidiu que não estabeleceria uma missão no Burundi, enquanto não se obtivesse um acordo abrangente e uma paz a ser mantida, conforme estipulava o Relatório Brahimi. Em consequência, foi solicitado que uma força africana atuasse no conflito. Como a UA estava em processo de criação nesse momento, e muitos países africanos não se mostraram dispostos a atuar no Burundi, a África do Sul implementou uma pequena força (cerca de 700 soldados), liderada por Mandela, visando o retorno e proteção dos políticos exilados para que o processo de cessar-fogo e conciliação nacional continuasse (MITI, 2012; BADMUS, 2015). Tantos os acordos, como o estabelecimento da tropa sul-africana, forneceram as bases para a implementação da AMIB em 2003.

4.1.2 O mandato de sucesso da AMIB

A AMIB foi desdobrada em abril de 2003, na 91ª Sessão Ordinária do Órgão Central do Mecanismo para Prevenção, Gerenciamento e Resolução de Conflitos, com mandato inicial de operação por um ano, com possível renovação a cada seis meses. Chefiada pela África do Sul, a missão chegou a contar com 3.335 soldados oriundos da África do Sul (1600), Etiópia (858) e Moçambique (228), além de componentes civis e 43 observadores militares originários de Burkina Faso, Tunísia, Mali, Gabão e Togo. Esse pessoal atuaria para supervisionar a implementação dos acordos de cessar-fogo, apoiar iniciativas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), contribuir para a estabilidade política e econômica do Burundi, e, garantir as condições para o estabelecimento de uma missão de manutenção da paz da ONU no país (AU, 2003a; MURITHI, 2008). O Mandato da AMIB estabelecia:

> iii. Mandato
> O Mandato da Missão Africana (AMIB) consistirá nas seguintes tarefas:
> - Estabelecer e manter a ligação entre as Partes.
> - Monitorar e verificar a implementação dos acordos de cessar-fogo.
> - Facilitar as atividades da Comissão Conjunta de cessar-fogo (CCM) e Comitês Técnicos para o estabelecimento e reestruturação das Forças de Defesa Nacional e de Polícia.
> - Proteja as áreas identificadas de montagem e desengate.
> - Facilitar a passagem segura para as Partes durante os movimentos planejados para as áreas de montagem designadas.
> - Facilitar e prestar assistência técnica ao processo de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR).
> - Facilitar a entrega da assistência humanitária, inclusive aos refugiados e pessoas internamente deslocadas.
> - Coordenar as atividades da missão com a presença da ONU no Burundi.
> - Fornecer proteção VIP para líderes retornados designados (AU, 2003a, p.2-3, tradução nossa).

Além de tarefas de manutenção da paz, como proteção dos políticos exilados retornados e monitorar o cessar-fogo, a missão foi marcada por uma série de tarefas características de *peacebuilding*, pois contou também com contingentes de civis. O DDR é um dos pilares da construção da paz, assim como possibilitar o retorno e reintegração de refugiados e deslocados. Como Murithi (2008) salientou, a AMIB esteve envolvida na criação de condições para que paz, embora frágil, pudesse ser construída no país. Essas condições passariam primeiro pela prevenção de conflitos violentos, mas também por criar bases para a reconciliação e reconstrução nacional no Burundi. Dessa forma, pode-se dizer que a AMIB foi uma missão multidimensional.

As Regras de Engajamento da AMIB eram claras e foram baseadas no direito internacional humanitário e no princípio de autodefesa. Portanto, a missão adotou o modelo de operação de paz tradicional, isto é, pautado na legítima defesa, uso mínimo da força e proteção do mandato. A UA também buscou, mesmo durante a operação, soluções políticas para a disputa, tornando-se um interlocutor confiável dentro do continente (AU, 2003a; BADMUS, 2015). Além disso, o consentimento do Governo de Transição e dos maiores grupos em disputas[37] foi fundamental para o estabelecimento e o sucesso da missão da União Africana. A missão, desde a origem, sempre manteve um forte compromisso com o Estado burundinês, pois entendia-se que só com um Estado soberano, independente, com a manutenção da sua integridade territorial e a criação de uma consolidada unidade nacional no Burundi, seria capaz de resolver as disputas e consolidar a paz (AU, 2003a; MURITHI, 2008). Portanto, a natureza

[37] Nem todos os grupos tinham assinado o cessar-fogo quando do estabelecimento da missão. O próprio mandato da AMIB reforçou a importância de o PALIPEHUTU-FNL iniciar negociações de cessar-fogo com o Governo de Transição de Burundi (AU, 2003a).

inclusiva do processo de paz, com a presença e atuação do governo, mas também de amplos setores da sociedade burundinesa, foram fundamentais para a implementação de processos multidimensionais de consolidação da paz (BADMUS, 2015).

O maior problema da AMIB foi não possuir recursos financeiros e capacidade necessários para execução plena de seu mandato. O orçamento inicial da operação era de 110 milhões dólares por ano, mas no final da missão, o orçamento total foi de 134 milhões de dólares. Esses valores eram significativos para a União Africana, que ainda estava em processo de construção, com falta de capacidade institucional, não podendo arcar com o custo de sua missão, tendo, portanto, que confiar em doadores externos. Os países africanos também não se mostraram entusiasmados com a atuação no Burundi, devido à recente criação da UA, e não ajudaram no financiamento. A mesma atitude é vista na ONU, que se mostrou indiferente à causa africana quando solicitada ajuda financeira, convidando a AMIB a reduzir seu orçamento (PEEN RODT, 2011; BADMUS, 2015; ESCOSTEGUY, 2011).

Com a necessidade de doações externas, contabilizou-se que os Estados Unidos e União Europeia foram os maiores financiadores extrarregionais, sendo que a última ajudou com 25 milhões de euros. Entretanto, essas doações foram divididas e demoradas, o que acabou por retardar a chegada das tropas etíopes e moçambicanas em Bujumbura. Etiópia e Moçambique arcaram com 34 milhões de dólares e 6 milhões de dólares respectivamente, o que não foi suficiente para deslocar suas tropas e sustentá-las por 60 dias[38], precisando da ajuda europeia e norte-americana. O maior doador foi a África do Sul, financiando a operação com 70 milhões de dólares. Como líder, precursora e principal financiadora, fica claro o papel central que a África do Sul teve no estabelecimento da missão e no sucesso dessa (SANTOS, 2011; BADMUS, 2015; MITI, 2012).

Conforme Badmus (2015), o empenho e determinação de um Estado líder podem preencher lacunas ou deficiências da instituição autorizada a realizar a missão. E isso ficou claro na AMIB com a liderança da África do Sul. O papel de Nelson Mandela no processo de negociação dos acordos foi essencial: o respeito ao status diplomático de peso e a figura de liderança que Mandela representava trouxe as partes contrárias do conflito a mesa de negociações. Antes da criação da AMIB, Mandela conseguiu enviar uma força sul-africana para evitar que o processo desmoronasse. Nesse sentido, a AMIB só foi possível devido a liderança, recursos humanos, militares e financeiros da África do Sul (BADMUS, 2015; WILLIAMS,

[38] Memorando de Entendimento da UA estabelece que as tropas cedidas para missões de paz devem ser autossuficientes por 60 dias, depois disso serão reembolsadas pela UA (SANTOS, 2011).

2006; MITI, 2012). Portanto, a AMIB ressalta a importância de uma liderança política consagrada e credível[39] para o sucesso de negociações de paz.

Outro ponto importante para o sucesso da AMIB está relacionado ao tempo em operações de paz. O intervalo de tempo entre a assinatura do cessar-fogo e a implementação da força de paz pode impedir ou ajudar o cumprimento do mandato da operação. A implementação da força no tempo adequado, ou seja, o mais rápido possível, é pré-requisito para o sucesso de uma missão. Nesse sentido, a rápida implementação da força sul-africana SAPSD, e logo após o estabelecimento da AMIB estão diretamente ligados com os resultados positivos da missão. A velocidade de implementação, seja pela proximidade, pelo maior interesse, ou pela maior eficiência de suas estruturas de decisão, é uma das principais vantagens de organizações regionais em comparação com a ONU. Dessa forma, as parcerias entre a ONU e a UA vem sendo através do prosseguimento de ações da UA, sucedida pela atuação da ONU, chamado de "UA primeiro, ONU mais tarde", como aconteceu no Burundi (BADMUS, 2105; MOOLAKKATTU, 2010; FRANCIS, 2006).

Portanto, a AMIB é considerada uma missão de sucesso, pois conseguiu cumprir todos os objetivos de seu mandato, ajudando a suspender o conflito violento no Burundi, estimando-se que 95% do território burundinês estava seguro no final da operação. Nesse contexto, a AMIB conseguiu estabelecer uma paz relativa na maioria do país, dando as condições necessárias para o estabelecimento de uma missão da ONU. Em maio de 2004, o Conselho de Segurança aprova a Resolução nº 1545, implementando a ONUB (sigla, Operação da Paz das Nações Unidas no Burundi) que incorporaria as tropas da AMIB. Em 2006, a ONUB foi substituída por um escritório integrado das Nações Unidas no Burundi (BINUB) finalizando a construção da paz no país (AGOAGYE, 2004; MURITHI, 2008).

Analisando a atuação da missão da UA no Burundi, fica evidente, conforme salientou Murithi (2008, p. 75), que "na ausência da missão, o Burundi teria sido deixado em seus próprios dispositivos, o que provavelmente teria resultado em uma escalada da violência". Portanto, se percebe a importância do engajamento da UA nesse conflito, demonstrando as ambições de sua criação em 2002 e contribuindo para a segurança dos africanos.

4.2 A MISSÃO DA UNIÃO AFRICANA NO SUDÃO (AMIS)

---

[39] Essa concepção também perpassa a criação do Painel dos Sábios.

A situação em Darfur se mostrou um teste mais sensível para a UA e suas ambições em *peacekeeping*, na medida em que lidou com um conflito de intensa violência, com amplas violações de direitos humanos, havendo entre 200 mil a 300 mil mortos até o presente momento e produzindo milhares de refugiados e deslocados internos (ADEBAJO, 2008). A Missão da União Africana no Sudão (AMIS) foi a segunda da organização em menos de dois anos desde sua criação em 2002, maior e mais longa que a AMIB, e apresentou-se de um modo mais dificultoso que a anterior.

4.2.1 O conflito em Darfur

A história do Sudão independente é marcada por diversos conflitos de grande intensidade. O conflito entre o norte e o sul do país levou a duas guerras civis (1956 à 1972 Primeira Guerra Civil; 1983 à 2005 Segunda Guerra Civil), que culminaram na independência da parte sul, criando o Sudão do Sul. Quando a paz estava sendo firmada no país com as negociações do Acordo de Paz Compreensivo entre o sul e o norte, um novo conflito eclode na região oeste em 2003, onde grupos rebeldes da região de Darfur - *Sudan Liberation Movement/Army* (SLM/A) e o *Justice and Equality Movement* (JEM) -, iniciam ataques contra o governo de Cartum, atingindo prédios públicos e instalações do governo central na região. Em resposta, o Governo do Sudão lança um contra ofensiva violenta, combinada com o apoio a milícias armadas (conhecidas como *Janjaweeds*[40]). Entretanto, a região de Darfur passa há décadas por conflitos esporádicos e de baixa intensidade, mas que acabaram por escalar para o conflito atual (ESCOSTEGUY, 2011; MURITHI, 2008).

A região de Darfur está localizada no oeste do Sudão e foi incorporada ao país em 1916. Sob o domínio colonial anglo-egípcio, dividiu-se a administração do Sudão entre os líderes tribais de cada região em um regime de condomínio, no qual cada região possuía seu autogoverno em troca da lealdade com o Império britânico. A metrópole se ocupava somente com a gerência da região norte (capital Cartum), onde ficava a produção de algodão[41]. Essa divisão regional dividiu também a sociedade sudanesa, marginalizando as outras regiões do desenvolvimento socioeconômico de Cartum, e Darfur é um exemplo dessa marginalização durante o período, portando as características do subdesenvolvimento e da falta de acesso à modernização do norte (BADMUS, 2015; VISENTINI, 2012).

---

[40] De certa forma, o governo do Sudão, atuou com os Janjaweed *por procuração*.

[41] Importante matéria prima paras as manufaturas inglesas (VISENTINI, 2010).

Com a independência do Sudão em 1956, a situação de Darfur não se alterou e o regime governamental dominante em Cartum (tanto civil como militar) negligenciaram a região. Darfur não teve acesso a bens públicos (como educação, desenvolvimento econômico, infraestrutura), da mesma forma que o norte do país, criando um grande espaço de desigualdade intraestatal. Junto a isso, a região foi pressionada pela disputa por recursos, que no particular caso de Darfur era a terra produtiva. Na década de 1980, uma forte seca na região na aumentou as rivalidades entre pastores e agricultores, aprofundando a situação precária que viviam os darfurianos. Além disso, a região sofre de diversas ingerências de outros países, como Chade, Líbia e República Centro Africana, que financiam e armam os grupos locais (BADMUS, 2015; SANTOS, 2011; VISENTINI, 2012).

Portanto, as raízes do conflito em Darfur não estão ligadas à divisão étnica/tribal entre africanos e árabes[42], mas com os desníveis regionais em termos de desenvolvimento social e econômico, juntamente com a disputa por recursos, características comuns em diversos conflitos africanos. Além disso, a divisão da sociedade sudanesa é marca da colonização, mas também faz parte do processo de construção do Estado do Sudão que não conseguiu produzir uma identidade nacional, nem levar as instituições estatais para todo seu território, deixando regiões como Darfur a margem da sociedade sudanesa e sob a influência de outros Estados.

A guerra em Darfur iniciada em 2003 é caracterizada pela complexidade, possuindo uma ampla gama de atores - os grupos beligerantes estão se fragmentando ao longo do conflito -, múltiplos interesses competitivos e inúmeras violações de direitos humanos de todos os lados - governo do Sudão, milícias árabes e grupos rebeldes. Dessa maneira, as tentativas de acordos de cessar-fogo são ainda mais difíceis e a União Africana (e outros atores) não vêm conseguindo resultados positivos na promoção da paz (BADMUS, 2015; MURITHI, 2008).

O primeiro esforço de mediação foi a partir do governo do Chade, que levou a um acordo de cessar-fogo ainda em 2003. Contudo, esse acordo contou apenas com a presença do governo do Sudão e do grupo SLM/A, que não cumpriram o que prometeram, continuando a violência na região. Diante desse contexto, em abril de 2004 uma nova rodada de negociações é promovida pelo Chade, agora com o apoio da UA, onde as negociações resultaram no acordo de cessar-fogo de Ndjamena, conhecido também como *Humanitarian Ceasefire Agreement* que previa a criação de uma Comissão de Cessar-Fogo (CFC) para supervisionar sua implementação. Em junho do mesmo ano, a UA passou a liderar as negociações, agora em

[42] Segundo Badmus (2015, p. 180), "Darfur representa uma sociedade sudanesa complexa, pois é composta por uma população étnica e culturalmente diversificada que foi possibilitada por décadas de migração, intercâmbio e convivência interétnica de povos de origem árabe e africana.

Abuja, sob a coordenação de Salim A. Salim, ficando encarregada de operacionalizar e liderar a CFC, tendo como início das suas atividades em El Fashir em junho de 2004. A presença de observadores da UA não mudou a situação de segurança de Darfur, de modo que no mês seguinte a organização decidiu pela implementação de força militar para proteção de seus observadores, formando-se a AMIS I (POWELL; 2005; BADMUS, 2015).

4.2.2 As dificuldades da AMIS

A Missão da União Africana no Sudão (ou AMIS I) surgiu da vontade da UA mostrar seu comprometimento com a segurança no continente. A missão teve caráter de observação e contou inicialmente com 300 soldados da Nigéria e Ruanda, para atuar na proteção dos observadores em terreno, com a tarefa de monitorar o cumprimento dos acordos de cessar-fogo. Entretanto, a missão não se mostrou eficiente no cumprimento de suas atividades, aumentando a violência na região (POWELL, 2005; ESCOSTEGUY, 2011).

A deterioração da segurança em Darfur, com continuas violações de direitos humanos por todos os lados, fez com que o recém criado Conselho de Paz e Segurança argumentasse que a força de observação do cessar-fogo deveria ser substituída por uma força de manutenção da paz tradicional, maior e mais robusta, para sustentar a implementação dos acordos e proteger a população civil (AU, 2004a). Nesse sentido, junto à recomendação do PSC, a CFC também alegou que a missão precisava ser reavaliada para ser mais efetiva. Dessa forma, devido ao fracasso da AMIS I em manter o cessar-fogo e à complexidade do cenário, em outubro de 2004 o PSC estabeleceu um mandato revisado de expansão da AMIS (POWELL, 2005; BADMUS, 2015; OTAVIO; CARDOSO, 2014).

Essa expansão chamada de AMIS II aumentou sua força para 3.320 funcionários, incluindo militares (2.341), observadores, policiais e civis, com um orçamento anual de 220 milhões de dólares (AU, 2004b; SANTOS, 2011). Foi decidido também que seu mandato seria de um ano, com possível renovação, para a execução das seguintes tarefas:

> • monitorar e observar o cumprimento do Acordo de cessar-fogo humanitário de 8 de abril de 2004 e todos os acordos futuros,
> • ajudar no processo de construção da confiança,
> • contribuir para um ambiente seguro para a entrega de ajuda humanitária e, além disso, o retorno de deslocados internos e refugiados para suas casas, a fim de auxiliar no aumento do nível de cumprimento de todas as Partes com o Acordo de Cessar-fogo Humanitário de 8 de abril de 2004 e contribuir para a melhoria da situação de segurança em toda Darfur; (AU, 2004b, p. 1, tradução nossa).

Em 2005, depois de outra Missão de Avaliação Técnica, a AMIS seria novamente expandida, contando com 7.730 funcionários (6.170 militares e 1.560 policiais) e um orçamento de 446 milhões de dólares, mas seu mandato continuaria com as mesmas predisposições anteriores (BADMUS, 2015; MURITHI, 2009). Entretanto, mesmo havendo essas mudanças, a AMIS continuou falhando em promover a segurança e pacificação do Sudão.

O destacado problema em relação à AMIS, era relacionado à dificuldade em completar as tarefas do seu mandato, porque nunca existiu um acordo abrangente de cessar-fogo, ou seja, não existiu uma paz a ser mantida[43]. Segundo Adebajo (2008), durante o período de atuação da AMIS, o acordo de cessar-fogo de 2004 foi violado inúmeras vezes, chegando a 179 violações em menos de um ano, causando mais de 700 mortes. Outras tentativas de acordos de cessar-fogo foram realizadas durante o mandato da AMIS, mas também não se mostraram efetivas. Em 2006, foi assinado o Acordo de Paz de Darfur (DPA), previsto para ser abrangente, mas com fragmentação dos grupos rebeldes, o acordo ficou em total desuso e deteriorou ainda mais a situação na região (MURITHI, 2008; BADMUS, 2015). Vale ressaltar ainda que ao não buscar soluções combinadas entre as partes do conflito, a missão não atua nas raízes do conflito. Portanto, a AMIS apenas teve uma atuação paliativa com a violência contra civis na região.

Na atuação da AMIS foi possível notar as dificuldades institucionais da UA no planejamento e financiamento da missão, gerando um grande risco para a organização na região de Darfur. O PSC estava realizando suas primeiras reuniões em 2004, quando teve que estabelecer a AMIS, e os outros órgão da APSA nem tinham sido planejados, e em uma semana decidiu-se pela implementação da missão (SANTOS, 2011; BADMUS, 2015; MURITHI 2008). Assim como nas outras atuações, a organização não possuía recursos financeiros, materiais e pessoais para arcar com uma situação altamente complexa como a de Darfur, colocando-se novamente dependente de doadores externos. Os maiores financiadores da AMIS foram os Estados Unidos, com 407 milhões de dólares, e a UE, com 305 milhões de euros. A UA financiou 220 milhões de dólares apenas (SANTOS, 2011). Outro problema ligado à estrutura da UA é a capacidade logística da AMIS. Esta se mostrou insuficiente para atuar em todo o extenso território de Darfur (mais ou menos do tamanho da França, e muito maior que o Burundi), dificultando ainda mais a capacidade de atuação (ADEBAJO, 2008).

---

[43] As consequência negativas de não ter um acordo de cessar-fogo, segundo o Relatório Brahimi, são enormes para uma atuação efetiva em missões de paz. Enquanto a disputa não tiver uma mínima congruência entre os líderes políticos, não cessará a violência por parte dos grupos armados (FAGANELLO, 2013). Esse fator, também fez com que a ONU não atuasse no país desde o início.

O mandato da missão se mostrou insuficiente para o contexto de Darfur. Enquanto a comunidade internacional classificou o conflito em Darfur como genocídio, defendendo a aplicação do princípio de Responsabilidade de Proteger por conta da intensa violência contra civis, a UA (2004b, p.2) em seu mandato estipulou "Proteger os civis que encontram-se sob ameaça iminente e nas imediações, dentro dos recursos e capacidade [da missão], entendendo-se que a proteção da população civil é da responsabilidade do Governo do Sudão". A segurança nacional é responsabilidade primária do Estado nacional[44]; entretanto, nesse momento o governo do Sudão era parte do conflito, colocando a UA, para os grupos rebeldes, como um ator pró-governo central. Ao mesmo tempo, colocou a responsabilidade da proteção dos civis somente para o governo, quando seria uma das principais tarefa da AMIS, dificultando a atuação dos *peacekeepers* diante da ambiguidade do seu mandato. A AMIS também se baseou no princípio de uso mínimo da força, de modo a não poder usar a força para proteção de civis, mas exclusivamente para autodefesa, gerando divergências entre Ruanda e Nigéria (TCCs) (POWELL, 2005; BADMUS, 2015; MURITHI, 2008; SCHMIDT, 2013).

No entanto, a AMIS teve alguns resultados importantes no contexto do conflito. Sua presença melhorou a segurança de algumas regiões de Darfur, diminuiu também o confronto de beligerantes e a reduziu ataques a civis, proporcionando assistência aos refugiados e deslocados internos. Mesmo em um ambiente de guerra ativa, a UA se propôs a atuar pela segurança dos povos ali presentes, mostrando uma grande vitória política para a organização (POWELL, 2005; BADMUS, 2015; MURITHI, 2008). Entretanto, faltava tamanho e capacidade para missão aumentar esses resultados para todo o ambiente conflituoso. Nesse sentido, a UA reforçou por muitas vezes a importância das Nações Unidas atuarem em Darfur, para uma missão ampla e reforçada, capaz de solucionar os problemas da AMIS. Como consequência da insistência africana, em 2007, a ONU entraria no conflito em Darfur, mas agora com uma missão híbrida com a UA (MURITHI, 2008; 2009).

A UNAMID foi chamada de missão híbrida, pois seria conduzida e comandada conjuntamente pelas Nações Unida e pela UA. Como um novo modelo de operação de paz e também um modelo de cooperação entre organizações único, a UNAMID pretende-se partilhar os encargos da manutenção da paz na África. Entretanto, a ideia de hibridização surgiu em decorrência da negativa do governo de Sudão em aceitar uma operação da ONU no seu país.

[44] Entende-se neste trabalho que o pertencimento a um Estado nacional é condição primordial para a garantia da segurança individual, sendo assim, a segurança nacional indissociável da segurança individual (CEPIK 2013).

Para Omar al Bashir, presidente sudanês, uma nova operação da ONU em seu território seria vista como intervenção externa e como um golpe à soberania do Sudão (BADMUS, 2015).

Nesse sentido, o papel da UA e da AMIS, torna-se ainda mais importante, na medida em que o governo sudanês reconhecia apenas a UA para atuar em solo, reforçando a legitimidade da organização africana no continente. Ao mesmo tempo, a UA atuava com o princípio do consentimento em manutenção da paz, priorizando as relações com o governo sudanês para alcançar a paz em todo o território. Dessa maneira, para que a ONU pudesse atuar em Darfur, a única forma aceita foi a partir da missão compartilhada (BADMUS, 2015).

Com o consentimento de Omar al Bashir, o Conselho de Segurança aprovou, em julho de 2007, a Resolução 1769, autorizando a implementação da UNAMID. A AMIS como um todo foi incorporada pela UNAMID, que completou sua implementação no mesmo ano (BADMUS, 2015).

4.3 MISSÃO DA UNIÃO AFRICANA NA SOMÁLIA (AMISOM)

A guerra civil somali é um dos mais longos conflitos do mundo atualmente, com mais de vinte anos de violência, oscilando em termos de intensidade, de natureza dos beligerantes envolvidos e suas dimensões e dinâmicas. Essa particular complexidade do conflito somali fez com que o Ocidente e a ONU relutassem em atuar novamente no país, o que gerou o estabelecimento da AMISOM em janeiro de 2007 pela UA, a pedido do IGAD.

4.3.1 O conflito somali

Semelhantes a outros Estados africanos, a Somália entra na década de 1990 marcada pela instabilidade política e pela violência. Com a derrubada em 1991 do presidente Mohammed Siad Barre, no poder desde 1969, foi aberto um vácuo de poder no país, onde os grupos que se uniram para derrubar o regime militar de Barre se dividiram em disputas para preenchimento da falta. O Estado somali foi desintegrado em várias sub-regiões, agora lideradas por senhores da guerra, levando o país a um estado de guerra civil. Em consequência do caos que vivia a Somália, em 1991 a região norte do país (Somalilândia) declara a independência, mas que acaba não sendo reconhecida pelos países, nem mesmo pela UA, em respeito ao princípio de integridade territorial adotado desde a OUA (VISENTINI, 2010; CARDOSO, 2016). Como

podemos ver, o conflito somali pode ser dividido nas duas definições de Zartman (1995): é um conflito interno centralista, pois ocorre uma disputa pelo controle do poder e do aparelho estatal pelos senhores da guerra; mas também, com a independência da Somalilândia e da Puntlândia, pode ser caracterizado como um conflito interno regionalista, porque partes desses grupos buscam uma separação territorial.

Devido a intensificação da guerra civil e agravamento da crise humanitária, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou em 1992 a primeira intervenção no país, pela UNOSOM, com um mandato de garantia da ordem e escolta de ajuda humanitária. Devido à complexidade do conflito, a UNOSOM se mostrou limitada para atuar, sendo trocada por uma nova missão, agora de imposição da paz: a UNITAF, liderada pelos EUA, contando com 37 mil contingentes, sendo que 27 mil eram norte-americanos, detendo a tarefa de restabelecimento da ordem e da paz para a criação de condições de implementação de uma nova missão da ONU no país. Entretanto, essa operação começa a sofrer ataques dos grupos beligerantes, como por exemplo em outubro de 1993, no qual dois helicópteros *black hawk* são derrubados e 18 soldados norte-americanos foram capturados, mortos e exibidos em praça pública, o que culminou na retirada dos Estados Unidos da operação[45]. A UNOSOM II continuou ainda por mais de um ano, mas sem resultados expressivos (SCHMIDT, 2013; WILLIAMS, 2014).

De março de 1995 até janeiro de 2007, nenhuma operação de paz esteve funcionando na Somália, mesmo com a continuidade da guerra civil. Segundo Badmus (2015), houve uma perda de interesse da comunidade internacional na Somália, pois nenhum país queria colocar em risco seus soldados e seu recurso. O conflito somali, portanto, marcou a perda de interesse das potências na África no pós-Guerra Fria (CLAPHAM, 1996; SCHMIDT, 2013).

Com a virada do século, algumas iniciativas buscaram romper com o cenário de crise humanitária e guerra civil na Somália. O primeiro processo de mediação foi realizado em 2000 pelo presidente do Djibuti, Ismail Omar Guelleh, culminando na assinatura do Acordo de Arta. Com a participação de todos os clãs, líderes religiosos e da sociedade civil, estabeleceu-se a criação de um Governo Nacional de Transição (TNG, sigla em inglês) como legítimo representante do Estado somali, tendo apoio do IGAD, da UA, da ONU e da Liga Árabe. Entretanto, o acordo não incluía os principais senhores da guerra e as regiões independentes da Somalilândia e Puntlândia, deslegitimando o governo para além da capital Mogadíscio. Dessa

---

[45] Segundo Cardoso (2016) o episódio conhecido como *Black Hawk Down* se tornou um acontecimento importante para toda a África, pois as potências ocidentais se mostraram relutantes em atuar nos conflitos que surgiriam depois. Perda de interesse da comunidade internacional na Somália.

forma, o acordo não conseguiu romper a instabilidade na Somália (CARDOSO, 2016; BADMUS, 2015).

Devido às falhas do Acordo de Arta, a partir de 2002 o IGAD assume a mediação do conflito somali, proporcionando uma série de reuniões que trouxeram para o diálogo todas as partes em litígio, inclusive os senhores de guerra. Em 2004 a assinatura do Acordo de Paz de Mbagathi criou um Governo Federal de Transição (TFG), assim como um Parlamento de Transição. O IGAD ainda tentaria criar um força de manutenção da paz para apoiar a implementação do Acordo que não se realizaria (CARDOSO, 2015; MURITHI, 2008). O papel do IGAD no conflito somali é importante para entender a relação UA e RECs na segurança, sendo um grande exemplo a ser seguido de parceria.

As disputas violentas continuam mesmo durante as negociações, e os acordos não se mostram capazes de superar a instabilidade da Somália. Aumentando mais ainda a complexidade do conflito, surge em 2004 a União das Cortes Islâmicas (UIC) - uma coalizão de milícias islâmicas e defensoras da *sharia*. Esse mesmo grupo ainda irá se fragmentar depois da intervenção da Etiópia[46], criando, a partir de uma ala radical, o *Harakat al-Shabaab Mujihadeen* - o *al-Shabaab* (MURITHI, 2009; KASAIJA, 2010).

Em dezembro de 2006 o Conselho de Segurança das Nações Unidas, na Resolução 1725, autoriza e incentiva a criação de missão regional de manutenção da paz na Somália, para proteção e monitoramento de implementação do Acordo de 2004. Como o IGAD estava liderando o processo de paz, ficou responsável pelo estabelecimento da IGASOM, que nunca foi para a Somália (MURITHI, 2008). Dessa forma, no início de 2007 o PSC decide implementar a AMISOM.

4.3.2 A AMISOM e o novo desafio da UA

A AMISOM foi criada em 2007 e ainda atua no cenário somali. Essa missão africana nasce sem estar vinculada a um processo de paz específico. Segundo Derso (2010), três fatores foram essenciais para a criação da AMISOM: primeiro, seria a retirada das forças etíopes e a não possibilidade de o IGAD estabelecer uma missão de paz; segundo, a ONU não queria entrar na Somália, especialmente depois dos traumas da década de 1990 e do ambiente complexo e

---

[46] A Etiópia interviu na Somália em 2006, com apoio logístico, financeiro e militar norte-americano, para apoiar o Governo Federal de Transição na contenção da expansão do UIC e legitimar o novo governo (CARDOSO, 2016).

perigoso da atual situação, na qual não existia uma paz a ser mantida; e, por fim, o último fator essencial está ligado à própria UA e sua nova abordagem de atuação na segurança do continente, enfrentando os conflitos que assolam a África, ocasionando o fortalecimento da APSA (BADMUS, 2015).

Seu primeiro mandato determinado na 69.ª reunião do PSC (em 19 de janeiro de 2007), tinha como base o apoio ao Governo de Transição (TFG) em Mogadíscio. Ao contrário das outras missões da UA, a AMISOM foi aprovada pela CSNU antes mesmo de ser criada, portando apoio da ONU desde o início (AU, 2007b). Assim como nas outras missões, o consentimento do governo central foi importante na criação da missão, na medida em que a UA defende o TFG, mas também "a unidade, a soberania e a integridade territorial da Somália", não reconhecendo as regiões autodeclaradas autônomas da Somalilândia e Puntlândia (AU, 2007b). Seu mandato inicial era de seis meses, com possível renovação, devendo

> (i) prestar apoio às TFIs em seus esforços para estabilizar a situação no país e a promoção do diálogo e da reconciliação, (ii) facilitar a prestação de assistência humanitária, e (iii) criar condições favoráveis para a estabilização, reconstrução e desenvolvimento a longo prazo na Somália (AU, 2007b, p.2, tradução nossa).

As tarefas determinadas para a AMISOM consistiam em apoiar o diálogo entre todas as partes e reconciliar a Somália; proteger as Instituições Federais de Transição (TFIs) para que pudessem desempenhar em segurança suas funções; auxiliar a implementação do Plano Nacional de Segurança e Estabilização da Somália; fornecer apoio aos esforços de desarmamento, desengajamento e reintegração; e facilitar a atuação da operações humanitárias. O mandato reiterava também o uso da autodefesa, e, assim como no Sudão, não falava sobre a proteção de civis (AU, 2007b).

A força deveria contar com 8.100 soldados; entretanto, devido ao atraso dos deslocamentos, os poucos países fornecendo tropas e ainda a desistência de Nigéria, Gana e Malawi, fez com que no início de 2010, a AMISOM contasse com 5.250 soldados oriundos somente do Burundi e Uganda (2.550 e 2.700 soldados respectivamente de cada um). Além disso, assim como na AMIB, os países fornecedores de tropas se encarregariam de financiá-las por 60 dias, para depois serem reembolsados pela UA. A AMISOM sofreu muitos ataques de grupos rebeldes, como o *al Shabaab*, precisando renovar as tropas no terreno. Como aconteceu nas outras missões, a geração de tropas é um grande problema da UA, pois os Estados africanos se mostram pouco confiantes em atuar nas missões da organização continental. A falta de

vontade política dos Estados, vem afetando as tentativas de manutenção da paz da UA, prejudicando o desenvolvimento da APSA (BADMUS, 2015; MURITHI, 2008).

Desde seu primeiro mandato em 2007, a AMISOM expandiu seu mandato outras seis vezes (2011, 2012, 2013, 2014, 2016 e 2017), sendo hoje uma operação multidimensional e complexa, porque possui contingentes militares, policiais e civis (além de uma divisão marítima para atuar na proteção litorânea contra a pirataria), com a possibilidade de uso da força para a proteção de civis, alterando sua postura inicial de autodefesa apenas. Atualmente a missão é formada por 22.126 pessoas, incluindo apenas militares e policiais. Burundi, Djibouti, Quênia, Etiópia e Uganda são os países fornecedores de contingentes militares, e Gana, Nigéria, Serra Leoa, Quênia e Uganda fornecem policiais civis. A missão africana possui ampla atuação em *peacebuilding* e seu componente civil atua principalmente em parceria com o Governo Federal na Somália para fortalecer as instituições estatais e prestar serviços aos somalis. Suas ações, portanto, vão além da questão securitária, priorizando questões humanitárias, políticas, de gênero, civis e de desenvolvimento (AU, 2017; OTAVIO; CARDOSO, 2014). Sem dúvida, esses números e práticas simbolizam a intensa atuação da UA para a pacificação da Somália.

Assim como as outras missões, a AMISOM teve problemas relacionados aos poucos recursos existentes para as tarefas operacionais e logísticas, como o deslocamento de tropas. Novamente, ocorreram atrasos na chegada das tropas e falta de equipamentos necessários, e a UA não tinha condições de financiar uma operação do patamar da AMISOM. Entretanto, a AMISOM teve amplo apoio internacional, diferente da AMIS por exemplo, e inúmeros atores participaram de alguma forma da missão[47]. Os EUA e a OTAN forneceram treinamento, suprimentos e apoio logístico aos países contribuintes de tropas, atuando pela desmobilização do *al Shabaab* com bombardeios em territórios dominado pelo grupo. A ONU transferiu para a AMISOM todo o equipamento da UNMEE (Missão da ONU na Etiópia e Eritreia), concluída em 2008, e o fornecimento de serviços básicos, como água e combustível. Além disso, UE, China, Liga Árabe e países europeus individualmente forneceram contribuições financeiras para a missão (BADMUS, 2015; SANTOS, 2011). Mesmo que o apoio internacional seja importante fator para o sucesso de uma missão, a dependência na qual as missões da UA no geral têm de atores externos, dificulta e limita sua atuação e poderia afetar as decisões da organização.

[47] Vale ressaltar que inicialmente a operação não tinha muito apoio, os doadores estavam pouco entusiasmados, mas com a evolução da situação, essa perspectiva mudou (ESCOSTEGUY, 2011).

A AMISOM, ao contrário das outras missões, teve desde seu início amplo apoio das Nações Unidas. A ONU custeia o apoio logístico da missão na Somália, como em uma missão própria da organização; já o CSNU aprovou inúmeras Resoluções em apoio a AMISOM, fornecendo financiamento (213 milhões em 2009; 184 milhões em 2010; e 309 milhões em 2011), mas também planejamentos para a expansão da missão e melhor atuação (SANTOS, 2011). Deve-se ressaltar porém, que essa atitude da organização mundial está relacionada à resistência da organização em substituir a AMISOM como principal responsável pela manutenção da paz na Somália, como aconteceu no Burundi. Desde o primeiro mandato da AMISOM em 2007 aparece a necessidade de uma operação das Nações Unidas na Somália que assumisse a AMISOM, para uma atuação no longo prazo. O receio da organização está relacionado a não existência de um acordo de paz que abranja todos os grupos beligerantes, mas também pelas lembranças do fracasso da UNOSOM I e II, que poderiam retornar com uma nova missão da Somália (BADMUS, 2015; OTAVIO; CARDOSO, 2014).

A AMISOM, portanto, demonstra acima de tudo o compromisso da UA com a manutenção da paz na África. A rápida implantação da AMISOM, mesmo em um ambiente instável como a Somália, foi importante para o futuro da missão e trouxe importantes ganhos. A missão vem conseguindo diminuir a violência, atuando fortemente para a estabilização da região. As eleições gerais realizada esse ano, sem a presença de atos violentos, demonstram a evolução da situação no país. A AMISOM também vem recuperando partes importantes do território que estavam sob o domínio do *al Shabaab* e reconstruindo a infraestrutura do país (AU, 2017; BADMUS, 2015).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, procurou-se investigar a atuação da União Africana na manutenção da paz na África, a partir da criação da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) em 2002, como forma de compreender os desafios de segurança no continente. Para isso, analisou-se a evolução dos conflitos e mecanismos de paz e segurança atuantes na África, com foco na atuação da União Africana e sua Arquitetura de Segurança na estabilização do Burundi (2003-2004), Sudão (2004-2007) e Somália (2007-presente) para, assim, entender os avanços e desafios da nova estrutura de segurança continental africana.

Diante do contexto conflituoso na África, a criação de um sistema de segurança foi um fator fundamental para gestão desses. A África buscou através da cooperação e integração a resolução dos seus problemas, dentre os quais aqueles referentes ao tema segurança, como podemos ver na criação da OUA em 1963. Como ideal desse processo, o Pan-africanismo criou um senso de autoconfiança entre os países africanos, sendo base política e ideológica da integração e cooperação africana.

Entretanto, a OUA não respondeu de forma efetiva às demandas securitárias do continente, assim como a ONU não se mostrou capaz solucionar os conflitos africanos. Desse modo, as mudanças internacionais (tendo como marco o fim da Guerra Fria) com o insucesso da ONU em manter a paz no continente e a falha da OUA em responder ativamente as demandas internas, fez com que se buscasse uma nova alternativa para os problemas africanos: a União Africana.

Enquanto a OUA se pautou pela defesa da soberania e a integridade territorial (não intervenção), a UA se coloca de forma mais intervencionista, pelo princípio da não indiferença (aos problemas africanos) – em respostas as demandas dos conflitos africanos do século XXI. Os governos africanos perceberam que muitas vezes seu próprio interesse nacional estava em jogo no resultado das lutas de poder em outros lugares do continente, e o transbordamento das fronteiras da guerra afetava todo a África. Dessa forma, foram as Guerras civis e o colapso de alguns Estados que enfraqueceu o princípio de não intervenção. A partir dessa nova postura, a nova organização continental criou uma ampla estrutura para atuar em todas as fases do conflito.

Os organismos internos da APSA - o Conselho de Paz e Segurança, o Painel dos Sábios, Sistema Continental de Alerta Antecipado, Força Africana de Pronto Emprego, Fundo para a Paz e a Comissão da UA - servem para a instrumentalização da diplomacia preventiva, do *peace*

making, *peacekeeping*, *peacebuilding* e *peace enforcement*. Importante destacar que o *peace enforcement*, ou intervenção humanitária, não existia na OUA, mas foi reconhecida pela UA, quando se estabeleceu o art. 4 (j) do Ato Constitutivo da UA. Ainda, a UA reconhece a ONU e as comunidades regionais como partes constitutivas da APSA, por entender que uma efetiva atuação em paz e segurança deve ocorrer de forma conjunta e em todas as esferas. Todos esses organismos ainda não estão plenamente funcionais, dificultando a atuação da organização como um todo. Entretanto, sua recente criação coloca a APSA ainda como uma estrutura em construção, de modo que ainda há oportunidades para melhorar sua capacidade e funções.

O principal objetivo da criação de uma APSA foi estabelecer missões de paz quando necessário. Nesse contexto, destaca-se três missões no continente: AMIB, AMIS e AMISOM. As implantações dessas missões de paz evidenciam o compromisso da UA com a APSA para libertar a África dos conflitos armados, e um sucesso político da organização.

De 2003 até 2017 há uma maior diversificação dos contingentes, com a participação de mais países africanos, trazendo mais coesão, consistência e representatividade para a APSA como principal ator na resolução de conflitos na África. Ocorre também um crescente aumento no número de tropas dentro das missões, passando de 3.300 no Burundi em 2003 para mais de 20.000 na Somália atualmente. Enquanto a AMIB foi considerada um sucesso, conseguindo a estabilização quase total do Burundi em menos de dois anos, as outras duas missões tiveram maiores dificuldades. A AMIS foi a que teve mais dificuldades de efetivação de seu mandato, devido a situação complexa do conflito, da grande área que a UA precisava atuar e da falta de recursos e apoio internacional que a missão teve. Mesmo assim, ela foi necessária e acertada para que o conflito não piorasse ou prejudicasse ainda mais a situação no Sudão. Na Somália, a UA, assim como a ONU e os Estados Unidos anteriormente, também teve muitas dificuldades; entretanto, ao contrário da AMIS, a AMISOM angariou grande apoio internacional, possibilitando para a missão uma importante evolução nos últimos anos, como também para a APSA e para a situação na Somália.

A UA também se mostra mais flexível política e institucionalmente que as Nações Unidas, produzindo respostas mais rápidas e adaptáveis ao contexto africano. A decisão de não possuir poder de veto, junto à posição regional mais perto dos cenários de conflitos, dá à UA um papel de liderança e destaque atualmente na segurança do continente. Portanto, a estrutura de segurança da UA – a APSA -, foi montada para que ela atue em situações particulares, complexas e de multicamadas, de modo mais rápido e efetivo comparado às Nações Unidas. Essa apropriação dos desafios africanos dentro da organização possibilitou uma atuação

proativa no século XXI.

Entretanto, existe um abismo entre as aspirações da UA e suas capacidades de implementação efetivas. A falta de vontade política dos Estados africanos, não provendo recursos (financeiros e humanos), como tropas para as missões, é um dos principais desafios da organização. A ausência de uma compromisso total do Estados torna a APSA vazia em sua essência. Nesse mesmo sentido, ressalta-se o papel importante de Estados líderes, como a África do Sul e Nigéria, para a evolução e concretização dos esforços da UA. Dessa forma, os líderes africanos precisam se comprometer mais com a APSA, não apenas no discurso, mas em ações práticas para que se alcance os objetivos pretendidos.

O maior problema das missões e da APSA como um todo é "como pagar a conta", ou seja, a organização por si só não consegue financiar missões mais longas nem a logística necessária, tendo que buscar doadores externos ou atuar em parceria com as Nações Unidas (como em Darfur). Essa dependência pode gerar perda de autonomia pela imposição de agendas por parte de potências extrarregionais. Portanto, a UA deve priorizar as ações para tornar suas missões e os organismos da APSA autofinanciáveis, e que essas doações sejam contínuas e não apenas quando convém aos financiadores, possibilitando um planejamento de longo prazo para a organização e suas missões de paz. Vale ressaltar que a atuação da APSA acontece em espaços que tanto a ONU, como as potências regionais não possuem interesses estratégicos, e de certa forma, não se mostram dispostas a correr riscos.

As natureza dos conflitos africanos é um desafio destacado para a APSA. A necessidade de se entender as causas das disputas é essencial para uma ação efetiva na manutenção e consolidação da paz. Entretanto, não se resume as atuais guerras complexas do continente africano em uma única causa específica. Suas raízes são multidimensionais e perpassam fatores políticos, econômicos, sociais, culturais e históricos, tanto externos como internos, que já estavam presentes, mas que foram evidenciados e exacerbados na disputa violenta. Sem atuar nas causas dos conflitos, a UA apenas concede uma resposta paliativa.

Os conflitos no Burundi, Sudão e Somália demonstram três características amplamente divulgadas pela mídia e acadêmicos ocidentais dos conflitos africanos: guerra étnica, religiosa ou tribal. Entretanto, ao analisarmos mais atentamente percebemos outros fatores mais relevantes para a emergência dos conflitos violentos, enquanto a questão étnica, religiosa e tribal é instrumentalizada por grupos para angariar apoio da massa populacional. A disputa por recursos, a marginalização de regiões dentro do Estado, as origens coloniais, entre outras questões, explicam como esses conflitos estão diretamente ligados e são parte do processo de

construção e consolidação dos Estados na África.

O papel das RECs em coordenação com a UA são importantes para uma efetiva promoção da paz no continente. Entretanto, a ONU possui ainda mais formas de promover as iniciativas africanas, seja financeiramente, como também pela suas experiências e maior capacidade material. Nesse sentido, a parceria na manutenção da paz entre UA e ONU deve ser desenvolvida como complementares, como vem ocorrendo nas missões de paz. Entretanto, ela deve ser mais planejada e institucionalizada para proporcionar ganhos no longo prazo para os dois lados. Dessa forma, o estabelecimento de uma parceria entre essas organizações e a ONU para a gestão de paz e segurança internacional se torna indispensável.

Entretanto, mesmo que os objetivos da ONU e da UA sejam convergentes na maioria dos casos, ainda possuem muitas diferenças no entendimento de um missão de paz e de atuação na África. Em muitos casos, como no Sudão e na Líbia, as duas organizações discordaram na forma de atuação. Portanto, mesmo que institucionalizada uma parceria, a UA deve sempre priorizar suas iniciativas e suas formas de atuação, pois possuiu maior entendimento e legitimidade de atuação no continente africano.

Nessa mesma ótica, em detrimento de todos esses problemas, ao analisarmos as missões de paz conduzidas pela União Africana até o presente se percebe, em primeiro lugar, seu empenho em assumir uma posição de liderança no gerenciamento dos conflitos africanos. Essa sua posição dá a organização legitimidade e credibilidade na gestão da segurança. Em segunda lugar e principalmente, mesmo que essas missões nem sempre tenham conseguido alcançar totalmente seus objetivos mandatórios, deram uma contribuição significativa ao menos para estabilizar situações nos países. Portanto, a União Africana vem conseguindo demonstrar força nos conflitos no continente, proporcionando estabilização e perspectiva para esses países.

Portanto, de maneira geral, percebe-se uma grande evolução em relação a atuação da OUA, superando antigas divergências regionais. A União Africana, a partir de sua Arquitetura de Paz e Segurança, atua como líder na promoção da paz no continente, pois ela precisou trazer para si essa responsabilidade, devido a negligência da comunidade internacional. Ainda que possua algumas dificuldades, como vimos no decorrer do trabalho, os resultados são positivos. Assim, é de suma importância a continuação da promoção dessas missões e o desenvolvimento cada vez maior da agenda de segurança africana.

REFERÊNCIAS

ACHANKENG, Fonken I. Conflict and conflict resolution in Africa: engaging the colonial factor. **African Journal on Conflict Resolution**, [S.l.], v. 13, n. 2, p. 11-38, 2013. Disponível em: <https://www.ajol.info/index.php/ajcr/article/view/101863/91902>. Acesso em: 9 nov. 2017.

ACOSTA, María Elena Álvarez. **África Subsahariana.** Sistema Capitalista y Relaciones Internacionales. Buenos Aires: CLACSO, 2011.

ADEBAJO, Adekeye. The Peacekeeping Travails of the AU and the Regional Economic Communities. In: AKOKPARI, John.; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim. **The African Union and its Institutions.** Cape Town: Fanele, 2008. p. 131-162.

AFRICAN UNION - AU. **African Charter on Democracy, Election and Governance.** Addis Ababa, 2007a. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/treaties/7790-treaty-0034_-_african_charter_on_democracy_elections_and_governance_e.pdf>. Acesso em: 5 out. 2017.

______.A**frican Peace and Security Architecture:** APSA Roadmap 2016–2020. African Union Commission, Peace and Security Department. Addis Ababa, Dece. 2015a. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/2015-en-apsa-roadmap-final.pdf>. Acesso em: 5 out. 2017.

______. **Agenda 2063** – African Aspirations. [2016] Disponível em: <https://www.au.int/en/pages/african-aspirations-2063>. Acesso em: 09 fev. 2017.

______. AMISOM. Mandate. 2017. Disponível em: http://amisom-au.org/amisom-mandate/. Acesso em: 3 nov. 2017.

______. **Carta da Organização da Unidade Africana.** Addis Ababa, 2016**.** Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7759-file-oau_charter_1963.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2016.

______. **Communique of the 69th Meeting of the Peace and Security Council.** Addis Ababa, 2007b. Disponível em: < http://www.peaceau.org/uploads/communiqueeng-69th.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

______. **Communique of the Ninety First Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution at Ambassadorial Level.** Addis, Ababa, 2003a. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/comapr03.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2017.

______. Communique of the 13th Meeting of the Peace and Security Council. Addis Abbaba, jul. 2004. Disponpivel em: <http://www.peaceau.org/uploads/13th-psc-communiquy-eng.pdf.>. Acesso em: 3 dez. 2017.

______. Communique of the 17h Meeting of the Peace and Security Council. Addis Ababa, out. 2004. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/communiqueeng-17th.pdf> Acesso em: 30 nov. 2017.

______. Constitutive Act of the African Union. Addis Abeba, 2001. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/au-act-en.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

______. Decisões e Declarações Adotadas pela Segunda Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana. Maputo, jul. 2003b. Disponível em:<https://au.int/sites/default/files/decisions/9548-assembly_po_10_12_july_2003_auc_the_second_ordinary_session.pdf>. Acesso em 5 nov. 2017.

______. Modalities for the Functioning of the Panel of the Wise. Addis Ababa: Peace and Security Council, 2007c. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/6-pow-modalities1-eng.pdf>. Acesso em 10 out. 2017.

______. Pacto de Não-agressão e de Defesa Comum da União Africana. Abuja, 2005. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/treaties/7788-treaty-0031_-_african_union_non-aggression_and_common_defence_pact_p.pdf>. Acesso em: 11 out. 2017.

______. Peace and Security Department at a Glance. African Union Commission, Peace and Security Department, 2015b. Disponível em:<http://www.peaceau.org/uploads/psd-brochure-eng-.pdf>. Acesso em: 11 out. 2017.

______. Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Militaru Staff Committee. Addis Ababa: Third Meeting of African Chiefs of Defense Staff, 2003c. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/asf-policy-framework-en.pdf>. Acesso em 10 nov. 2017.

______. Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. Addis Ababa, 2002a. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/treaties/7781-treaty-0024_-_protocol_relating_to_the_establishment_of_the_peace_and_security_council_of_the_african_union_p.pdf>. Acesso em 11 jul. 2017.

______. Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa. Addis Ababa, 2003d. Disponível em:<https://au.int/sites/default/files/treaties/7783-treaty-0027_-_protocol_to_the_african_charter_on_human_and_peoples_rights_on_the_rights_of_women_in_africa_p.pdf>. Acesso em 11 jul. 2017.

______. Rules of Procedure of the Assembly of the African Union. Assembly of the African Union, First Ordinary Session. Durban, 2002b. Disponível em: <https://oldsite.issafrica.org/uploads/rules_AssemblyJuly2002.pdf>. Acesso em 11 de nov. 2017.

______. Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy. Sirte, 2004c. Disponível em: < http://www.peaceau.org/uploads/declaration-cadsp-en.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

______. S**olemn Declaration on Gender Equality in Africa** (SDGEA). Addis Ababa, 2004d. Disponível em:

<https://www.mrfcj.org/pdf/Solemn_Declaration_on_Gender_Equality_in_Africa.pdf >. Acesso em 11 jul. 2017.

AGOAGYE, Festus. **The African Mission in Burundi**: Lessons learned from the first African Union peacekeeping operation. Pretoria: Institute for Security Studies, 2004.

AKOKPARI, John. África do Sul e a Arquitetura de Paz e Segurança da União Africana: velhas responsabilidades e novos desafios. **Revista Brasileira de Estudos Africanos,** Porto Alegre, v.1 n.2, p.30-50, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/rbea/article/view/65626>. Acesso em: 11 jul. 2017.

AKOKPARI, John.; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim. **The African Union and its Institutions.** Cape Town: Fanele, 2008.

ANING, Kwesi. The African Union's Peace and Security Architecture: Defining an emerging response mechanism. **Lectures Series on African Security**, Accra, 2008.

ANTONINI, Blanca. Multilateralismo y Operaciones de Paz: desafíos y oportunidades. HIRST, Monica (Org.). **Crisis del Estado e Intervención Internacional**: una mirada desde el Sur. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

ASANTE, S.; CHANAIWA, David. O Pan-africanismo e a Integração Regional. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.) **História Geral da África - VIII**: África desde 1935. Brasília: UNESCO, 2011.

BADMUS, Isaka. A Austrália, a Nova Zelândia e a Segurança Regional no Pacífico: reflexões sobre a manutenção da paz nas Ilhas Salomão e Papua Nova Guiné (Bougainville). **Austral:** Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, Porto Alegre, v.6, n.11, jan./jun. p.9-37, 2017.

______. The African Union's Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations. London: Macmillan Publishers Limited, 2015.

BASSOU, Abdelhak. African Architecture for Peace and Security: Design relevance and achievement challenges. **Policy Brief**, Morocco, p. 1-9, Mar. 2017.

BEHABTU, A. The PSC and the Continental Early Warning System Challenges of operationalisation. In.: MURITHI, Tim; LULIE, Hallelujah. **The African Union Peace and Security Council:** A five-year appraisal. 2011. (ISS Monograph, 187). Disponível em: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Monograph187Addis.pdf>. Acesso em 7 nov. 2017.

BELLAMY, Alex J. Libya and the Responsibility to Protect: The Exception and the Norm. **Ethics & International Affairs,** New York, v.25, no. 3, p.263-269, 2011. Disponível em: <https://paulbacon.files.wordpress.com/2011/09/waseda-teaching-ph303-fall-2011-libya-bellamy.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2017.

BOWED, Richard; CHIKWANHA, Anne Barbara (Eds.). **Understanding Africa's contemporary conflicts:** Origins, challenges and peacebuilding. Addis Ababa: Africa Human Security Initiative, 2010.

BRUCAN, Silviu. **La Disolución del Poder:** sociología de las relaciones internacionales y políticas. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 1983.

BUZAN, Barry. **People, State and Fear:** an agenda for international security studies in the post-Cold War era. 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional.** São Paulo: UNESP, 2012.

CARDOSO, Nilton Cesar F. **Análise da arquitetura africana de paz e segurança**: o papel da IGAD na estabilização do chifre da África. 2015. 212 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/147466>. Acesso em: 11 jul. 2017.

______. Segurança regional e integração no Chifre da África: IGAD e os processos de paz no Sudão e na Somália. In: VISENTINI, Paulo F.; MIGON, Eduardo G.; PEREIRA, Analúcia D. (Org.). **A (in)segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil.** Porto Alegre: NERINT-UFRGS/LED/ECEME, 2016. p. 153-188

CASTELLANO DA SILVA, Igor. **Congo, a Guerra Mundial Africana:** conflitos armados, construção do Estado e alternativas para a paz. Porto Alegre: Leitura XXI/ CEBRAFRICA/ UFRGS, 2012.

________. Política Externa na África Austral: Guerra, Construção do Estado e Ordem Regional. Porto Alegre: CEBRAFRICA-UFRGS, 2017.

CEPIK, Marco. Segurança Internacional: da ordem internacional aos desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: ECHANDI, Isabel; SORIA, Adrán. (Org.). **Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo:** CELAC e Iberoamérica. 1 ed. San Jose: FLACSO, 2013.

CHAZAN, Naomi et al. **Politics and Society in Contemporary Africa.** 3rd ed. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

CILLIERS, Jakkie. The African Standby Force: An update on progress. **ISS Paper** 160, p. 1-20, Mar. 2008.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the International System**: the Politics of State Survival. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

COHEN, Herman J. What should we do when nations get angry? **Nexus Africa**, v. 1, n. 2, 1995.

DUFFIELD, Mark. **Global governance and the new wars:** The emerging of development and security. London: Zed, 2001.

EL ABDELLAOUI, J. The PSC and the Panel of the Wise. In: MURITHI, Tim; LULIE, Hallelujah. **The African Union Peace and Security Council:** A five-year appraisal. 2011. (ISS Monograph, 187). Disponível em: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Monograph187Addis.pdf>. Acesso em 7 nov. 2017.

______. The Panel of the Wise: A comprehensive introduction to a critical pillar of the African Peace and Security Architecture. **ISS Paper** 193, Aug. 2009. Disponível em: <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/Paper193.pdf>. Acesso em 10 nov. 2017.

ENGEL, U.; PORTO, J. The African Union's New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime? **African Security Review**, v. 2, n. 2-3, 2009.

ESCOSTEGUY, Pedro. **A nova arquitetura africana de paz e segurança**: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/847-Nova_arquitetura_africana_de_paz_e_seguranca_A.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

EUROPEAN COMMISSION. International Cooperation and Development. **Africa**: African Peace Facility. 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/african-peace-facility_en>. Acesso em 5 nov. 2017.

EYAL, Jonathan. The Responsibility to Protect: A Chance Missed. In: JOHNSON, Adrian; MUEEN, Saqeb. **Short War, Long Shadow**: The Political and Military Legacies of the 2011 Libya Campaign. London: Royal United Services Institute, 2012. Disponível em: <https://rusi.org/sites/default/files/201203_whr_short_war_long_shadow_0.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2017.

FAGANELLO, Priscila L. F. **Operações de Manutenção da Paz da ONU:** de que forma os direitos humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília: FUNAG, 2013.

FERREIRA, Patrícia. **Estados Frágeis em África:** A Intervenção externa nos Processos de construção do Estado (statebuilding) e da Paz (Peacebuilding). 2014.

FRANCIS, D. J. **Uniting Africa**: building regional peace and security systems. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2006.

GONZÁLEZ, Yoslán Silvério. El Terrorismo en África: un nuevo factor de desestabilización y de inseguridad en el continente. In: VISENTINI, Paulo F.; MIGON, Eduardo G.; PEREIRA, Analúcia D. (Org.). **A (in)segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil.** Porto Alegre: NERINT-UFRGS/LED/ECEME, 2016.

HALLIDAY, Fred. **Repensando as Relações Internacionais.** Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 1999.

HERBST, Jeffrey. **States and power in Africa:** comparative lessons in authority and control. Princeton: Princeton University Press, 2000.

KASAIJA, Y. The UN-led Djibuti Peace Process for Somalia, 2008-2009: results and problems. **Journal of Contemporary African Studies**, v.28, n.3, p.261-282, 2010.

KELLY, R. Security Theory in the "New Regionalism". **International Studies Review**, v. 9, p. 197-229, 2007.

KEMER, Thaíse; PEREIRA, Alexsandro; BLANCO, Ramon. A construção da paz em um mundo em transformação: o debate e a crítica sobre o conceito de *peacebuilding.* **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n.60, p.137-150, dez. 2016.

KODJO, Edem; CHANAIWA, David. Pan-africanismo e libertação. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.) **História Geral da África - VIII**: África desde 1935. Brasília: UNESCO, 2011.

LLANA, Carlos. Cambio y continuidade em la política de la Unión Europea hacia la periferia turbulenta: el Caso africano. In: HIRST, Monica (Org.). **Crisis del Estado e Intervención Internacional**: una mirada desde el Sur. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

MATEOS, Oscar. Beyond greed and grievance. Towards a comprehensive approach to African armed conflicts: Sierra Leone as a case study. In: BOWED, Richard; CHIKWANHA, Anne Barbara (Eds.). **Understanding Africa's contemporary conflicts:** Origins, challenges and peacebuilding. Addis Ababa: Africa Human Security Initiative, 2010.

MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Org.) **História Geral da África - VIII**: África desde 1935. Brasília: UNESCO, 2011.

MITI, Katabarro. South Africa and Conflict Resolution in Africa: From Mandela to Zuma. **Southern African Peace and Security Studies,** [S.I], v.1, n.1, p. 26-42, 2012. Disponível em: < http://saccps.org/portuguese/pdf/1-1/SAPSS%201(1)%20Miti.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2017.

MOOLAKKATTU, John. The Role of the African Union in Continental Peace and Security Governance. **India Quarterly**, Nova Delhi, v. 66, n. 2, p.151–165, 2010.

MURITHI, Tim. The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia. **African Security Review,** v.17, n. 1, 2008.

______. Inter-governmental Authority on Development on the Ground: Comparing interventions in Sudan and Somalia. **African Security**, Addis Ababa, v.2, n.2-3, p.136-157, Dec. 2009.

NKRUMAH, Kwame, **Neocolonialismo** – último estágio do imperialismo. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1967.

OTAVIO, Anselmo; CARDOSO, Nilton Cesar. O Papel da União Africana na Estabilização do Burundi. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 11, n.20, p. 89-114, 2015.

______. Reflexões Acerca da Primeira Década da União Africana: da transformação à atuação no Burundi, no Sudão e na Somália. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 26, p. 45-66, out./nov. 2014.

PEEN RODT, Annemarie. The African Mission in Burundi: The sucessul management of violent ethno-political conflict? **Exeter Centre for Ethno-Political Studies**, London, n.10, May. 2011.

PENNA FILHO, Pio. A África e o Oriente Médio no Contexto Internacional. In.: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (Org.). **Política Internacional Contemporânea**: mundo em transformação. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. Concertação político-estratégica e cooperação no Atlântico Sul: os casos da ZOPACAS e da Comissão do Golfo da Guiné. In: VISENTINI, Paulo F.; MIGON, Eduardo G.; PEREIRA, Analúcia. D. (Org.). **A (in)segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil.** Porto Alegre: Nerint-ufrgs/led/eceme, 2016. Cap. 3. p. 59-78. (Estratégia, Defesa e Relações Internacionais).

PORTO, J.; NGANDU, K. **The African Union's Panel of the Wise:** A concise history. Durban: ACCORD, 2015. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/aupow-book2-.pdf>. Acesso em: 3 out. 2017.

POWELL, Kristiana. **The African Union's Eemerging Peace and Security Regime**: Opportunities and Chalenges for Delivering on the Responsability to Protect. Pretória, n. 119, 2005 (ISS Monograph). Disponível em: < http://www.nsi-ins.ca/content/download/African_Union.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2017.

PUREZA, José Manuel et. al. Las nuevas operaciones de paz de las Naciones Unidas. Los casos de Angola, Timor Oriental y Mozambique. In: HIRST, Monica (Org.). **Crisis del Estado e Intervención Internacional:** una mirada desde el Sur. Buenos Aires: Edhasa, 2009.

SANTOS, Luís Ivaldo V. G. **A arquitetura de paz e segurança africana**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/855-Arquitetura_de_Paz_e_Seguranca_Africana_A.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2017.

SCHERER, Mathias Inacio. Kwame Nkrumah, o neocolonialismo e o pan-africanismo. In: MACEDO, José Rivair (Org.). **O Pensamento Africano no Século XX**. São Paulo: Outras Expressões, 2016. p.143-166.

SCHMIDT, Elizabeth. **Foreign Intervention in Africa:** from the Cold War to the War on Terror. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SCHUTZ, Nathaly Xavier. **Integração na África Austral:** a comunidade para o desenvolvimento da África Austral (SADC) e os condicionantes históricos e políticos da integração. 2014. 224 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/106413>. Acesso em: 11 jul. 2017.

SHUBIN, Vladimir. **The Hot "Cold War":** the USSR in Southern Africa. Londres: Pluto Press, 2008.

TIEKU, T. K. Explaining the Clash an Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union. **African Affairs,** n. 103, p.249-267, 2004.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

UKEJE, C. ; AKO, R. T. The African Union Peace and Security Council (PSC): Challenges and Policy Options. **Policy Brief,** Addis Ababa, v. 6, n. 8, Mar./Apr. 2017. Disponível em:

<file:///C:/Users/Rafaela/Downloads/policy_brief_vol__06_issue_08_final.pdf>. Acesso em: 11 de out. 2017.

UNITED NATIONS - UN. **An Agenda for Peace**. Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council. June 1995. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>. Acesso em: 20 nov. 2017.

______. **United Nations Peacekeeping**. Where we operate? 2017. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/where-we-operate>. Acesso em: 20 nov. 2017.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A África na Política Internacional:** o sistema interafricano e sua inserção mundial. Curitiba: Juruá, 2010.

______. A “Guerra Mundial Africana”: um panorama dos novos conflitos após a Guerra Fria. In: VISENTINI, Paulo F.; MIGON, Eduardo G.; PEREIRA, Analúcia D. (Org.). **A (in)segurança da África e sua importância para a defesa do Brasil.** Porto Alegre: NERINT-UFRGS/LED/ECEME, 2016a. p. 17-32.

______. **Os Países Africanos**: diversidade de um continente. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

______. Revoluções e Relações Internacionais: o caso africano. **Revista Brasileira de Estudos Africanos**, Porto Alegre, v.1, n.1, jan./jun. 2016b.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Africa**: The Politics of Independence and Unity. New York: Vintage Books, 2005.

WILLIAMS, Paul. Autocrats United? Electing the African Union’s Peace and Security Council. **IPI The Global Observatory**, 5 Apr. 2016. Disponível em: <https://theglobalobservatory.org/2016/04/african-union-peace-security-council/> .

______. Reflections on the Evolving African Peace and Security Architecture. **African Security Review**, 2014.

______. The African Union: prospects for Regional Peacekeeping after Burundi and Sudan. **Review of African Political Economy**, v.33, n.108, p.352-357, 2006.

______. The Peace and Security Council of the African Union: a framework for evolution. In: MURITHI, Tim; LULIE, Hallelujah (Ed.) **The African Union and Security Council**: a five-year appraisal. Pretoria: Institute for Security Studies, 2012. p.77-22.